



Ulkomaansidonnaisuuksien arviointi henkilöturvallisuusselvityksissä

Arviointikriteerilautakunnan tulkintasuosituksia 2/2017

Ulkomaansidonnaisuuksien arviointi
henkilöturvallisuusselvityksissä



Oikeusministeriö, arviointikriteerilautakunta

ISBN:978-952-259-670-3

Helsinki 2017

Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö, Arviointikriteerilautakunta		2.2.2018
Tekijät	Arviointikriteerilautakunta		
Julkaisun nimi	Ulkomaansidonnaisuuksien arviointi henkilöturvallisuusselvityksissä		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Arviointikriteerilautakunnan tulkintasuosituksia 2/2017		
ISBN PDF	978-952-259-670-3	ISSN PDF	
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN: 978-952-259-670-3		
Sivumäärä	80	Kieli	suomi
Asiasanat	turvallisuus, turvallisuusselvitykset, tietoturvallisuus, henkilöstön luotettavuus, rekrytointi, sidonnaisuus, monikansalaisuus, työskentely ulkomailla, opiskelu ulkomailla, salassapitovelvollisuus, henkilötietojen suoja, ulkomailla oleskelu		
<p>Arviointikriteerilautakunta antaa tulkintasuosituksia turvallisuusselvityslain soveltamisesta.</p> <p>Henkilön tausta voidaan hänen suostumuksellaan selvittää turvallisuusselvityksessä. Ulkomaansidonnaisuuksia voidaan selvittää osassa turvallisuusselvityksiä.</p> <p>Tulkintasuosituksessa selostetaan ulkomaansidonnaisuuksia ja niiden vaikutuksia henkilön mahdollisuuksiin hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja ilman ulkopuolista painostusta. Ulkomaansidonnaisuuksilla tarkoitetaan tietoja sidonnaisuuksista toiseen valtioon ja sen kansalaisiin ja yhteisöihin.</p> <p>Arvioinnissa on lain mukaan erityisesti otettava huomioon selvityksen perusteena oleva tehtävä sekä ulkomaansidonnaisuuksien luonne, kesto ja jatkuvuus. Tietojen perusteella arvioidaan todennäköisyyttä sille, voiko ulkomaansidonnaisuus altistaa henkilön epäasialliselle vaikuttamiselle taikka muutoin olla omiaan vaarantamaan hänen kykyään huolehtia tehtäviinsä kuuluvista velvollisuuksistaan luotettavasti.</p> <p>Tulkintasuosituksia esitetään siitä, miten toimivaltaisten viranomaisten tulisi arvioida tietoja selvityksen kohteen ulkomaansidonnaisuuksista harkitessaan turvallisuusselvityksen lopputulosta. Ulkomaansidonnaisuuksien arvioinnin tulee aina perustua tapauskohtaiseen harkintaan.</p>			
Kustantaja	Oikeusministeriö, Arviointikriteerilautakunta		
Painopaikka ja vuosi	2017		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet, nämnden för bedömningskriterier	2.2.2018	
Författare	Nämnden för bedömningskriterier		
Publikationens titel	Bedömning av utländska bindningar vid säkerhetsutredning av person		
Publikationsseriens namn och nummer	2/2017		
ISBN PDF	978-952-259-670-3	ISSN PDF	
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:78-952-259-670-3		
Sidantal	80	Språk	finska
Nyckelord	säkerhet, säkerhetsutredningar, informationssäkerhet, personalens tillförlitlighet, rekrytering, bindningar, flerfaldigt medborgarskap, arbete utomlands, studier utomlands, tystnadsplikt, skydd av personuppgifter, vistelse utomlands		
<p>Nämnden för bedömningskriterier ger allmänna tolkningsrekommendationer om tillämpningen av säkerhetsutredningslagen.</p> <p>En persons bakgrund kan med dennes samtycke utredas genom en säkerhetsutredning. Vid vissa säkerhetsutredningar är det möjligt att utreda även en persons utländska bindningar.</p> <p>I denna tolkningsrekommendation redogörs det för vad som avses med utländska bindningar och hur dessa inverkar på en persons möjligheter att sköta sina förpliktelser på ett oberoende sätt och utan extern påverkan. Med utländska bindningar avses uppgifter om en persons bindningar till en annan stat samt till dess medborgare och sammanslutningar.</p> <p>Vid bedömningen ska enligt lagen särskilt fästas vikt vid det uppdrag som föranleder utredningen och de utländska bindningarnas karaktär, varaktighet och kontinuitet. På basis av uppgifterna bedöms sannolikheten för att de utländska bindningarna utsätter personen för osaklig påverkan eller på något annat sätt är ägnade att äventyra personens förmåga att på ett tillförlitligt sätt sköta sina förpliktelser i det uppdrag som föranleder utredningen.</p> <p>Nedan ges rekommendationer om hur de behöriga myndigheterna ska bedöma betydelsen av utredningsobjektets utländska bindningar vid prövningen av säkerhetsutredningens resultat. Bedömningen av utländska bindningar ska alltid basera sig på prövning från fall till fall.</p>			
Förläggare	Justitieministeriet, nämnden för bedömningskriterier		
Tryckort och år	2017		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

Arviointikriteerilautakunta.....	9
Esipuhe.....	11
1 JOHDANNOKSI.....	13
1.1 Kansainvälistyminen osa kehitystä	13
1.2 Turvallisuusselvitysmenettelyn tarkoitus.....	14
1.3 Ulkomaansidonnaisuuksista aiheutuvista riskeistä ja niiden merkityksestä henkilöturvallisuusselvitysmenettelyssä.....	15
2 ULKOMAANSIDONNAISUUKSIEN ARVIOINTIA KOSKEVAT JA SIIHEN VAIKUTTAVAT SÄÄNNÖKSET	18
2.1 Turvallisuusselvityslain säännökset	18
2.1.1 Ulkomaansidonnaisuuksien määritelmä.....	18
2.1.2 Ulkomaansidonnaisuuksien selvittämisen piiriin kuuluvat tehtävät	19
2.1.3 Ulkomaansidonnaisuuksia koskevat tietolähteet.....	20
2.1.4 Arviointikriteerit.....	22
2.1.5 Turvallisuusselvityksen hakijan tiedonsaanti.....	23
2.2 Muu lainsäädäntö.....	24
2.3 Selvityksen laadinta ja tietojen arviointi prosessina	24
2.4 Tietojen erittely.....	25
2.5 Ulkomaansidonnaisuuksien arviointikriteerit ja niiden vaikutus toisiinsa.....	28
2.5.1 Tarkastelutavasta.....	28
2.5.2 Ulkomaansidonnaisuuden luonne, kesto ja jatkuvuus.....	29
2.5.3 Ulkomaansidonnaisuuden merkitys suhteessa selvityksen perustana olevaan tehtävään	34

2.5.4	Ulkomaansidonnaisuudesta johtuva todennäköisyys epäasialliselle vaikuttamiselle ja muulle luotettavuuden ja riippumattomuudelle vaarantumiselle	36
2.6	Lopputuloksen harkinnasta	39
2.6.1	Kriteerikohtaisten arviointien kokonaisuus	39
2.6.2	Yleisten laintulkintaperiaatteiden huomioon ottaminen	40
3	HENKILÖTURVALLISUUS- SELVITYSTODISTUKSEN ANTAMINEN	42
4	MENETTELYLLISIÄ KYSYMYKSIÄ	44
4.1	Oikeusturvasta ja selvityksen kohteen kuulemisesta turvallisuusselvitysmenettelyssä ...	44
4.2	Haastattelu	46
4.3	Selvityksen kohteen huomautusoikeudesta ja oikeudesta lisätietojen toimittamiseen	48
4.4	Selvityksen kohteen velvollisuus ilmoittaa muutoksista	49
4.5	Selvityksen ja seurannan lopputuloksesta ilmoittaminen	50
4.6	Ulkomaansidonnaisuuksien selvittäminen toimivaltaisen viranomaisen päätöksellä	52
5	TIIVISTELMÄ	53
6	SAMMANDRAG	62
	LIITE	71
	LINKIT	74

ARVIOINTIKRITEERILAUTAKUNTA

Arviointikriteerilautakunta on perustettu turvallisuusselvityslain soveltamisen tueksi ja yhdenmukaisten menettelyjen varmistamiseksi. Turvallisuusselvityslaki koskee viranomaisen toteuttamaa henkilön tai yrityksen taustan selvittämistä.

Lautakunnan päätehtävänä on antaa yleisiä tulkintasuosituksia turvallisuusselvityksiä laativille viranomaisille. Lautakunta antaa myös lausuntoja yrityksen eräiden tehtävien hyväksymisestä henkilöturvallisuusselvitysmenettelyn piiriin. Lautakunnan asettaa valtioneuvosto ja sen kokoonpanosta säädetään turvallisuusselvityslaissa.

Arviointikriteerilautakunnan kokoonpano on tästä tulkintasuosituksesta päätettäessä ollut seuraava (varajäsenet suluisissa):

Puheenjohtaja:

oikeustieteen kandidaatti Anna-Riitta Wallin

Jäsenet:

turvallisuuspäällikkö Erkki Väätäinen (turvallisuuspäällikkö Marko Lavikkala) valtioneuvoston kanslia

ylitarkastaja Markku Meriluoto (turvallisuusneuvonantaja Jere Peltonen) ulkoasiainministeriö

poliisijohtaja Sanna Heikinheimo (8.11.2017 asti), poliisijohtaja Marko Viitanen (9.11.2017 lähtien) (neuvotteleva virkamies Johanna Kari (8.11.2017 asti), erityisasiantuntija Heli Heikkola (9.11.2017 lähtien)) sisäministeriö

vanhempi hallitussihteeri Jenni Herrala (neuvotteleva virkamies Kai Knape) puolustusministeriö

lainsäädäntöneuvos Eeva Lantto (tietohallintoneuvos Aku Hilve) valtiovarainministeriö

hallitusneuvos Rita Linna (yksikön johtaja, hallintojohtaja Jussi Luomajärvi) liikenne- ja viestintäministeriö

kaupallinen neuvos Marjaana Aarnikka (8.11.2017 asti), erityisasiantuntija Johanna Ylitepsa (9.11.2017 lähtien) (hallitusneuvos Kari Klemm) työ- ja elinkeinoministeriö

lakimies Paula Ilveskivi, Akava ry (päälakimies Timo Koskinen, SAK ry)

johtava asiantuntija Mika Susi (lainopillinen asiamies Mikko Nyssölä) Elinkeinoelämän keskusliitto

Sihteerit:

Anna von Fieandt-Lehtonen, Ville Haataja, Hannele Taavila, Tuomas Hyvärinen

Yhteystiedot sähköposti: arviointikriteeriltk.om@om.fi

ESIPUHE

Turvallisuusselvityslain (726/2014) tarkoituksena on ennaltaehkäistä toimintaa, joka voi vahingoittaa keskeisiä yleisiä etuja. Turvallisuusselvitysmenettelyn avulla pyritään vähentämään etujen suojaamiseen kohdistuvia riskejä selvittämällä henkilöiden ja yritysten taustaa.

Henkilöturvallisuusselvityksen tekemistä pyytää tavallisimmin se viranomainen tai yritys (hakija), joka aikoo palkata henkilön palvelussuhteeseen. Selvityksen tekee suojelupoliisi tai pääesikunta (toimivaltainen viranomainen).

Turvallisuusselvityksen päätyttyä hakijalle annetaan tieto turvallisuusselvityksen lopputuloksesta. Hakijan harkittavaksi jää, minkä merkityksen se antaa tiedoille omissa ratkaisuissaan, kuten henkilön palkkaamisessa. Turvallisuusselvityksen perusteella voidaan laissa säädetyissä tapauksissa antaa turvallisuusselvitystodistus, joka voi olla edellytyksenä esimerkiksi kansainvälisen tehtävän hoitamiselle.

Oikeusministeriön yhteydessä toimiva arviointikriteerilautakunta antaa yleisiä tulkintasuosituksia toimivaltaisten viranomaisten päätöksenteon tueksi sekä yhtenäisen ja johdonmukaisen tulkintakäytännön edistämiseksi. Tulkintasuositukset eivät muodollisesti sido toimivaltaisia viranomaisia.

Arviointikriteerilautakunnan toisessa tulkintasuosituksessa¹ käsitellään ulkomaansidonnaisuuksien arviointiperusteita turvallisuusselvitysmenettelyssä. Ulkomaansidonnaisuuksilla tarkoitetaan tietoja selvityksen kohteen sidonnaisuuksista toiseen valtioon, sen kansalaisiin tai yhteisöihin. Käsitteen piiriin kuuluvat esimerkiksi tiedot toisen valtion kansalaisuudesta, toimimisesta toisen valtion palveluksessa sekä toisessa valtiossa harjoitetusta elinkeinotoiminnasta samoin kuin tiedot läheisistä, jotka ovat toisen valtion kansalaisia.

Ulkomaansidonnaisuuksia voidaan nykyisin selvittää aikaisempaa yksityiskohtaisemmin laissa tarkemmin säädetyissä tilanteissa. Työskentely ulkomailla ja kansainvälisissä hankkeissa on nykyisin tavanomaista ja välttämätöntä, joten yhteydet toisen valtion kansalaisiin tai muutkaan ulkomaansidonnaisuudet eivät itsessään ole turvallisuusriski. Valtion turvallisuuden ja muiden keskeisten yleisten etujen suojaamiseksi on kuitenkin tarve arvioida sellaisten henkilöiden ulkomaansidonnaisuuksia, jotka ovat hakeutumassa näiden etujen kannalta merkityksellisimpiin tehtäviin. Ulkomaansidon-

¹ Ensimmäinen tulkintasuositus: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-578-2>

naisuuksia arvioidaan turvallisuusselvitysmenettelyssä siitä näkökulmasta, voivatko ne muodostaa turvallisuusriskin esimerkiksi altistamalla henkilön epäasialliselle vaikuttamiselle tai muutoin vaarantamalla henkilön kykyä toimia luotettavasti.

Tulkintasuosituksia on tarkoitettu toimivaltaisten viranomaisten käyttöön niiden arvioi-
dessa, antavatko ulkomaansidonnaisuuksien selvittämisessä tehdyt havainnot aiheen
ilmoittaa niistä turvallisuusselvityksen hakijalle kirjallisesti turvallisuusselvityksen lop-
putuloksena. Julkaisuun on kirjattu myös yleistä informaatiota ulkomaansidonnaisuuk-
siin liittyvien riskien havainnollistamiseksi, ymmärtämiseksi ja niiden suhteuttamiseksi
henkilön luotettavuuteen.

Tulkintasuositus on hyväksytty arvointikriteerilautakunnan kokouksissa 14.12. ja
19.12.2017.

1 JOHDANNOKSI

1.1 Kansainvälistyminen osa kehitystä

Työvoiman ja palveluiden vapaa liikkuvuus ovat EU:n keskeisiä periaatteita. Opiskelu ulkomailla, yhteiset eri maissa sijaitsevien yksiköiden väliset tutkimusprojektit ja työskentely ulkomailla ovat yhä tavallisempia ja useilla aloilla säännönmukaisia. Yritystojen kansainvälistymiseen on pyritty luomaan hyvät edellytykset erityisesti viennin edistämisen näkökulmasta. Nämä kaikki lisäävät suomalaisten osaamista sekä Suomen kilpailukykyä. Kansainvälistyminen on Suomelle etu.

Ulkomailla opiskelun ja työskentelyn tai muun oleskelun aikana henkilöille voi syntyä monenlaisia sidonnaisuuksia toiseen valtioon, sen kansalaisiin ja yrityksiin. Työtehtäviin liittyvien yhteyksien lisäksi voi syntyä ystävyys-suhteita ja muita läheisiä suhteita ulkomaan kansalaisiin – myös mukana oleville perheenjäsenille.

Turvallisuusselvityslain mukaisella ulkomaansidonnaisuuksien selvittämisellä ei ole tarkoitus asettaa rajoituksia henkilöiden ulkomailla työskentelylle tai oleskelulle taikka hankaloittaa heidän tai heidän perheenjäsentensä työnsaantimahdollisuuksia Suomessa. Turvallisuusselvitysmenettely ulottuu vain turvallisuuden kannalta kriittisissä tehtävissä työskenteleviin ja ulkomaansidonnaisuudet selvitetään vain osana kaikkein kriittisimpiä tehtäviä. Näissä tehtävissä selvitetään ja arvioidaan laajemmin henkilön luotettavuuteen vaikuttavia tekijöitä ja siten myös ulkomaansidonnaisuuksista johtuvia riskitekijöitä. Ulkomaansidonnaisuuksien arvioimisessa on tärkeää ottaa huomioon niiden syntymiseen liittyvät olosuhteet kuten se, että ne ovat syntyneet ulkomailla työskentelyn aikana.

1.2 Turvallisuusselvitysmenettelyn tarkoitus

Turvallisuusselvitysmenettely täydentää muita turvallisuusjärjestelyjä. Turvallisuusselvitys voidaan tehdä turvallisuusselvityslaisissa säädetyn tehtävän hoitamiseen valittavasta tai sellaista tehtävää hoitavasta. Selvityksen laatii suojelupoliisi tai Pääesikunta hakemuksesta. Hakijana on tavallisesti työnantaja tai toimeksiantotehtävän antaja. Turvallisuusselvitys edellyttää selvityksen kohteen suostumusta.

Turvallisuusselvityslain tarkoituksena on parantaa mahdollisuuksia ennakolta ehkäistä toimintaa, joka voi vahingoittaa merkittäviä yleisiä etuja kuten valtion turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita. Henkilöturvallisuusselvityksellä tarkoitetaan henkilön nuhteettomuuden tai luotettavuuden varmistamiseksi laadittavaa selvitystä henkilön taustasta. Etenkin perusmuotoisen ja laajan henkilöturvallisuusselvityksen laadinnassa on kysymys laajemmasta näkökulmasta henkilön taustaan, jota kuvataan käsitteellä luotettavuus. Tällä viitataan rikostaustaa laajemmin henkilön olosuhteisiin ja arviointikykyyn, joiden perusteella voidaan olettaa hänen toimivan tehtävissään asianmukaisesti ja pystyvän väistämään epäasialliset ulkopuoliset vaikutusyritykset.

Turvallisuusselvityksessä henkilön taustaa selvitetään lain mukaan käytettävissä olevista tietolähteistä. Turvallisuusselvityksen hakijalle ilmoitetaan sellaiset selvityksessä esiin tulleet tiedot, joilla voi olla vaikutusta sen tehtävän hoitamiseen, johon henkilöä ollaan valitsemassa tai jota hän jo hoitaa. Turvallisuusselvityksen hakijan harkittavaksi jää, mikä merkitys turvallisuusselvityksessä mahdollisesti esiin tulevilla tiedoilla on.

Turvallisuusselvityslaisissa säädetään myös turvallisuusselvitystodistuksen antamisesta. Todistus voidaan antaa laissa säädetyissä tilanteissa, jos esiin ei ole tullut syitä, miksi selvityksen kohteena olevaa henkilöä ei voitaisi valita tehtävään. Turvallisuusselvitystodistus voi esimerkiksi olla valtion viran hoitamisen edellytyksenä tai tarpeen kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden vuoksi.

Turvallisuusselvitysmenettelyä selostetaan tarkemmin Arviointikriteerilautakunnan tulkintasuosituksessa 1/2017².

² <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-578-2>

1.3 Ulkomaansidonnaisuuksista aiheutuvista riskeistä ja niiden merkityksestä henkilöturvallisuusselvitysmenettelyssä

Turvallisuusselvityslakiin tehtyjen muutosten (949/2017) myötä ulkomaansidonnaisuuksien selvittäminen on nostettu aiempaa selkeämmin osaksi turvallisuusselvitysmenettelyä. Ulkomaansidonnaisuuksien selvittämisellä pyritään ennalta estämään vieraan valtion tai muiden tahojen epäasiallisia vaikuttamis- ja tiedonhankintayrityksiä. Ulkomaansidonnaisuuksiin liittyvä riski johtuu siitä, että henkilöä voidaan näiden sidonnaisuuksien vuoksi painostaa, lahjoa tai muuten houkutella toimimaan tavalla, joka on omiaan vaarantamaan turvallisuusselvityslailla suojattuja etuja. Tällä tavoin ulkomaansidonnaisuudet voivat heikentää henkilön kykyä toimia velvollisuuksiensa mukaisesti ja luotettavasti tehtävässään. Tiiviit ulkomaansidonnaisuudet esimerkiksi läheisten tai omaisuuden kautta saattavat myös aiheuttaa eturistiriitilanteita. Henkilön oma lojaalius voi olla jakautunut useammalle kuin yhdelle valtiolle. Ulkomaansidonnaisuuksia selvittämällä voidaan myös saada tietoa selvityksen kohteena olevan henkilön omasta lojaalisuudesta sekä kyvystä torjua epäasiallisia vaikuttamisyrityksiä.

Ulkomaansidonnaisuuksien selvittäminen on vain osa henkilön taustan selvittämistä, sillä tietovuotojen ja muiden väärinkäytösten takana voi olla hyvin monenlaisia syitä. Siitä huolimatta, että suojattava tieto on siirtynyt yhä enemmän tietojärjestelmiin, tietovuotojen taustalla ovat edelleen merkittävässä määrin ihmisistä ja hallinnollisista menettelyistä johtuvat syyt.³ Tietojen oikeudeton käsittely voi johtua inhimillisistä virheistä ja laiminlyönneistä. Organisaation oman henkilön tekemillä tahallisilla tietovuodoilla voi saada suurta vahinkoa aikaan. Myös ulkopuoliset toimijat pyrkivät manipuloimaan henkilöstöä päästääkseen suojattavaan tietoon käsiksi.

Henkilöstöstä johtuvien väärinkäytösten taustalla ei kaikissa tapauksissa ole kyse ulkomaansidonnaisuuksista. Taustalla voi olla esim. henkilön kokema epäoikeudenmukainen kohtelu työelämässä, perhe-elämään liittyvät haasteet, peli- tai päihderiippuvuus, vaikeudet hallita kulutustaan käytettävissä olevien varojen mukaan tai muut taloudelliset vaikeudet. Tällaiset tekijät voivat puolestaan altistaa henkilöä asiattomalle ulkopuoliselle vaikuttamiselle vastaavalla tavalla kuin ulkomaansidonnaisuudet.

Suojelupoliisin mukaan Suomeen kohdistuu laitonta tiedustelua, joka on luonteeltaan pitkäkestoista ja jatkuvaa. Tiedustelupalvelut hankkivat nykyisin valtaosan tiedosta julkisista lähteistä, mutta niiden perustehtävänä on pyrkiä hankkimaan myös salaista

³ <https://www.bcgperspectives.com/content/articles/technology-digital-report-davos-board-oversight-cyberresilience/>

tietoa. Laittoman tiedustelutoiminnan keskeisimpiin päämääriin kuuluvat Suomen poliittikan ennakoiminen sekä päätöksiin ja yleiseen mielipiteeseen vaikuttaminen. Tavoitteena voi olla myös valmistautua vahingoittamaan yhteiskunnan rakenteita kriisiaikana. Tiedustelulla pyritään saamaan lisäksi tietoa tutkimus- ja tuotekehitystoiminnasta esimerkiksi energiasektorilta ja korkean teknologian aloilta. Ajankohtaisia ilmiöitä koskevat tiedustelukysymykset vaihtelevat.

Tiedustelu ja vakoilu ovat nykyäänkin ensisijaisesti ihmisten välistä toimintaa. Ihmiset jakavat syvimmit ajatuksensa vain tuntemiensa ihmisten kanssa. Tiedusteluorganisaatiot pyrkivät hankkimaan avustajikseen henkilöitä, jotka ovat päätöksentekoa lähellä. Heidän avullaan pyritään pääsemään käsiksi haluttuun tietoon ja vaikuttamaan päätöksentekoon.

Tiedusteluhenkilöiden lähestymistavat ja keinovalikoima vaihtelevat ystävällismielisestä suostuttelusta ja palkitsemisesta erilaisiin pakottaviin keinoihin. Pakottavien keinojen käyttö voi perustua siihen, että henkilöä itseään tai hänen läheisiään uhataan negatiivisilla seurauksilla, jotta henkilö suostuisi yhteistyöhön. Jos henkilön omaa tai hänen läheistensä turvallisuutta uhataan, voivat hänen tosiasialliset mahdollisuutensa tehdä vapaaehtoisesti päätöksiä jäädä hyvin vähäisiksi. Vaikuttamisen ja painostamisen keinona voidaan käyttää myös henkilön ulkomailla sijaitsevaa varallisuutta ja merkittäviä asemia yritys- ja yhdistystoiminnassa.

Henkilön ollessa toisen valtion kansalainen saattavat kyseisen valtion viranomaiset pitää häntä ainoastaan oman valtionsa kansalaisena ja pyrkiä vaikuttamaan häneen vetoamalla kansalaisuuteen perustuviin velvoitteisiin. Tiedustelun kohteena olevien henkilöiden taustaa ja tekemisiä saatetaan kartoittaa ja seurata myös laajemmin, jolloin heidän käytöksestään samalla etsitään piirteitä, joita voidaan tarvittaessa käyttää kiristyksen keinona. Ulkomaansidonnaisuuksien selvittäminen turvallisuusselvitysmenettelyssä on omiaan vaikuttamaan myös siihen, että henkilö ei joudu pakottavien ja aggressiivistenkin vaikuttamiskeinojen kohteeksi.

Turvallisuusselvitysmenettely on tarkoitettu ennalta ehkäiseväksi toimenpiteeksi, jossa kartoitetaan henkilön luotettavuutta vaarantavia tekijöitä. Turvallisuusselvityksellä ei voida kuitenkaan aukottomasti selvittää epäasialliselle vaikuttamiselle altistavia tekijöitä, henkilön lojaaliutta tai kykyä torjua epäasiallisia vaikuttamisyrityksiä. Turvallisuusselvitysmenettely ei poista henkilöstöstä aiheutuvaa turvallisuusriskiä, eikä se korvaa työntäjän muita keinoja huolehtia henkilöstöturvallisuudesta. Tietoturvallisuutta voidaan parantaa muun muassa suunnitelmallisen henkilöstön kehittämisen, johtamisen, käsittelyketjun turvaamisen, riskikartoitusten, henkilöstön soveltuvuusarvioinnin, pääsynrajoitusmekanismien ja henkilöstöasioiden hallinnon keinoin.

Ulkomaansidonnaisuuksien kattavamman selvittämisen myötä turvallisuusselvitysmenettely lähenee edelleen kansainvälistä käytäntöä, mikä oli yksi turvallisuusselvityslain kokonaisuudistuksen tavoite. EU:n ja Naton turvallisuussäännöissä ulkomaansidonnaisuuksien selvittäminen on osa henkilöturvallisuusselvitystä.⁴

⁴ Vaikka ulkomaansidonnaisuudet selvitetään monissa valtioissa, ei sitä koskevia tarkempia julkisia ohjeita tai suuntaviivoja ole useista valtioista saatavilla. Tällaiset suuntaviivat ulkomaansidonnaisuuksien arvioimisesta löytyvät kuitenkin esimerkiksi Yhdysvaltojen ulkoasiainhallinnon internetsivuilta (<https://www.state.gov/m/ds/clearances/60321.htm>).

2 ULKOMAANSIDONNAISUUKSIEN ARVIOINTIA KOSKEVAT JA SIIHEN VAIKUTTAVAT SÄÄNNÖKSET

2.1 Turvallisuusselvityslain säännökset

2.1.1 Ulkomaansidonnaisuuksien määritelmä

Ulkomaansidonnaisuuksilla tarkoitetaan turvallisuusselvityslain 3 §:n 1 momentin 9 a kohdan mukaan tietoja selvityksen kohteen sidonnaisuuksista toiseen valtioon ja sen kansalaisiin ja yhteisöihin.

Näitä ovat selvityksen kohteen

- nykyiset ja aikaisemmat kansalaisuudet
- toimiminen toisen valtion palveluksessa
- elinkeinotoiminnan harjoittaminen toisessa valtiossa ja siellä oleva varallisuus
- läheiset, jotka ovat toisen valtion kansalaisia (läheisillä tarkoitetaan selvityksen kohteen isää tai äitiä, avio- tai avopuolisoa taikka lasta)
- muu jatkuva yhteys ja kiinteä yhteys toisen valtion kansalaiseen (esim. muut sukulaiset kuin ydinperheen jäsenet, jos yhteys on määritelmässä tarkoitetulla tavalla jatkuva ja kiinteä)
- muu sidonnaisuus toiseen valtioon tai sen kansalaisiin ja yhteisöihin.

Laissa ei edellytetä, että läheinen tai selvityksen kohteen kanssa yhteyksissä oleva toisen valtion kansalainen asuisi ulkomailla. On hyvä myös huomata, että ulkomailla oleskelu ei sellaisenaan ole turvallisuusselvityslaissa tarkoitettu ulkomaansidonnaisuus. Ulkomailla oleskelu on kuitenkin yksi reitti, jota kautta ulkomaansidonnaisuuksia

voi muodostua. Ulkomailla oleskelulla ja usein samaan ulkomaankohteeseen toistuvilla matkoilla saattaa tapauskohtaisesti olla merkitystä arvioitaessa yhteyksien jatkuvuutta ja kiinteyttä esim. toisen valtion kansalaisiin.

2.1.2 Ulkomaansidonnaisuuksien selvittämisen piiriin kuuluvat tehtävät

Ulkomaansidonnaisuudet voidaan selvittää osana laajaa henkilöturvallisuusselvitystä. Laaja turvallisuusselvitys voidaan tehdä turvallisuusselvityslain 20 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä varten. Tehtävät ovat tiivistettynä kuvaten sellaisia, että niissä on mahdollista aiheuttaa merkittävää vahinkoa yleiselle edulle tai vahinkoa valtion turvallisuudelle, maanpuolustukselle tai Suomen kansainvälisille suhteille. Laaja turvallisuusselvitys voidaan laatia myös kansainvälisen tietoturvallisuusvelvoitteen vuoksi taikka siksi, että henkilö voitaisiin valita kansainvälisen järjestön tai toimielimen tehtäviin.

Ulkomaansidonnaisuudet voidaan selvittää myös perusmuotoisen henkilöturvallisuusselvityksen osana sellaista tehtävää varten, jossa selvityksen kohde saa oikeuden muutoin kuin satunnaisesti käsitellä sellaisia viranomaisen asiakirjoja, jotka voidaan tai tulee luokitella suojaustasoihin II–III kuuluviksi. Näissä tehtävissä on edellytettävä erityistä luotettavuutta. Sama koskee sellaisia tehtäviä, joissa selvityksen kohde voi salassa pidettäviä tietoja paljastamalla tai muulla lainvastaisella teolla merkittävä tavalla vaarantaa valtion turvallisuutta, maanpuolustusta, kansainvälisiä suhteita, poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua tai yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja taikka mainittujen etujen suojaamiseksi toteutettuja turvallisuusjärjestelyjä. Selvitys laaditaan säännönmukaisesti silloin, kun on kysymys henkilöturvallisuusselvitystodistuksen antamisesta kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetussa laissa (588/2004) tarkoitetuissa tilanteissa.

Ulkomaansidonnaisuuksia koskeva selvitys voidaan tehdä myös henkilöstä, jota ollaan valitsemassa upseerin virkaan johtaviin Maanpuolustuskorkeakoulun opintoihin, Poliisiammattikorkeakoulun poliisitehtäviin, pelastusalan ammattikorkeakoulututkintoon tähtääviin opintoihin, Raja- ja merivartiokoulun järjestämään rajavartijan virkaan johtaviin opintoihin sekä henkilöstä, jota ollaan valitsemassa ulkoasiainhallinnon tehtäviin valmentavaan koulutukseen.

Ulkomaansidonnaisuudet voidaan lisäksi selvittää osana perusmuotoista henkilöturvallisuusselvitystä selvityksen kohteen suostumuksella, jos toimivaltainen viranomais katsoo sen olevan tarpeen selvitystä laadittaessa esille tulleiden tietojen ja selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta.

Ulkomaansidonnaisuuksia ei selvitetä osana suppeaa turvallisuusselvitystä. Suppeaa henkilöturvallisuusselvitystä laadittaessa voidaan henkilöä haastatella myös hänen ulkomaansidonnaisuuksistaan. Suojelupoliisi voi käsitellä suppeaa henkilöturvallisuusselvitystä koskevan hakemuksen perusmuotoista henkilöturvallisuusselvitystä koskevana asiana, jos se on tarpeen valtion tai yleisen turvallisuuden varmistamiseksi (24 § 1 mom.).

2.1.3 Ulkomaansidonnaisuuksia koskevat tietolähteet

Turvallisuusselvityslaisissa määritellään ne tietolähteet, joista toimivaltaiset viranomaiset voivat hankkia tietoja selvityksen kohteen taustan selvittämiseksi. Tietolähteinä voivat olla viranomaisten ylläpitämät rekisterit, muut kansalliset tai toisen valtion viranomaiset sekä selvityksen kohde itse.

Turvallisuusselvityslain 25 §:ssä mainitaan perusmuotoisen henkilöturvallisuusselvityksen tietolähteenä muun muassa sellaiset *rekisteritiedot*, jotka sisältyvät väestötietojärjestelmään, ulkomaalaisrekisteriin ja viisumirekisteriin. Nämä rekisteritiedot ovat käytössä myös suppeita ja laajoja henkilöturvallisuusselvityksiä tehtäessä.

Tiedot toisen valtion kansalaisuudesta voivat tulla esille turvallisuusselvityksen menettelyssä käytettävissä olevan väestötietojärjestelmän tiedoista. Suomen kansalaisen saama toisen valtion kansalaisuus ilmenee väestötietojärjestelmästä pääsääntöisesti kuitenkin vain, jos henkilö on erikseen ilmoittanut suomalaiselle viranomaiselle saamastaan toisen valtion kansalaisuudesta. Jos henkilö on saanut Suomen kansalaisuuden hakemuksesta, henkilön tiedoista ilmenee sen valtion kansalaisuus, joka hänellä on hakemusta käsiteltäessä. On myös mahdollista, ettei henkilö itse tiedä, että hänellä on toisen valtion kansalaisuus.⁵

Turvallisuusselvityslain 17 §:n 3 momentin mukaan perusmuotoista ja laajaa henkilöturvallisuusselvitystä koskevaan hakemukseen tulee liittää tiedot selvityksen kohteen asuinpaikoista ja pidempiaikaisista oleskelupaikoista enintään viimeisten kymmenen vuoden ajalta sekä nimikirjaote tai muu selvitys hänen koulutuksestaan ja virka- ja työsuhteistaan vähintään kymmenen viimeisen vuoden ajalta. Tämä on tärkeää muun muassa lisääntyneiden kansanvälisten velvoitteiden vuoksi. Tieto ulkomailla oleskelusta tarvitaan sen arvioimiseksi, onko tietojen hankkiminen ulkomaan viranomaisen rekisteristä tarpeen.

⁵ Ks. Liite monikansalaisuuden syntymisen perusteista Suomessa.

Henkilöturvallisuusselvitystä laadittaessa voidaan käyttää ulkomaan viranomaisen sellaisista rekistereistä saatuja tietoja, jotka vastaavat Suomen väestötietojärjestelmää, rikosrekisteriä, liiketoimintakieltorekisteriä, sakkorekisteriä sekä oikeushallinnon rekistereitä. Lisäksi tietyin edellytyksin voidaan käyttää poliisin rekistereitä vastaavien toisen valtion viranomaisen rekisterin tietoja.

Turvallisuusselvityslain 26 §:n mukaan selvityksen kohteella on myös oikeus esittää todistus ulkomaan viranomaisen rekisteritiedoista. Todistus on toimitettava ennen henkilöturvallisuusselvityksen laatimista. Tämä koskee tilanteita, joissa selvityksen kohde on ennen selvityksen laadintaa asunut yhtäjaksoisesti ulkomailla enemmän kuin viisi vuotta viimeisen kymmenen vuoden aikana. Sääntely palvelee erityisesti rikostaustatietojen selvittämistä.

Perusmuotoista tai laajaa henkilöturvallisuusselvitystä laadittaessa käytössä olevasta suojelupoliisin toiminnallisesta tietojärjestelmästä saattaa ilmetä tietoja henkilön ulkomaansidonnaisuuksista.

Ulkomaansidonnaisuuksien selvittäminen käynnistyy selvityksen kohteen antaman *henkilötietolomakkeen* tietojen perusteella. Turvallisuusselvityslain 28 §:n mukaan henkilö, jonka ulkomaansidonnaisuuksia selvitetään, on velvollinen antamaan henkilötietolomakkeella tiedot ulkomaansidonnaisuuksistaan. Tällaisia tietoja ovat tiedot sidonnaisuuksista toiseen valtioon ja sen kansalaisiin ja yhteisöihin, kuten nykyiset ja aikaisemmat kansalaisuudet sekä toimiminen toisen valtion palveluksessa samoin kuin tiedot henkilön läheisistä, jotka ovat toisen valtion kansalaisia, sekä muista selvityksen perusteen kannalta merkityksellisistä jatkuvista ja kiinteistä yhteyksistä toisen valtion kansalaisiin.

Turvallisuusselvityslain 23 §:n mukaan selvityksen kohdetta voidaan tarvittaessa *haastatella* hänen yleisistä olosuhteistaan, ulkomailla oleskelustaan, ulkomaan sidonnaisuuksistaan ja hänen suhteistaan muiden maiden kansalaisiin sekä muista sellaisista seikoista, joilla on erityistä merkitystä arvioitaessa hänen riippumattomuuttaan ja luotettavuuttaan muutoinkin selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta.

Turvallisuusselvityslain 28 §:ssä toimivaltainen viranomainen oikeutetaan hankkimaan ulkomaansidonnaisuuksia koskevien tietojen tarkistamista varten *tietoja* sellaisesta *toisesta maasta tai kansainväliseltä toimielimeltä*, josta toimivaltainen viranomainen voi saada tietoja turvallisuusselvityksen laadintaa varten kansainvälisen sopimuksen tai säädöksen perusteella. Tiedonsaantioikeus perustuu tässä tilanteessa kansainvälisiin sopimuksiin, jotka on saatettu Suomessa voimaan kansallisella lainsäädännöllä. Tämän vuoksi tietojen hankkiminen ei edellytä selvityksen kohteen erillistä suostumusta.

Henkilö, josta on laadittu laaja henkilöturvallisuusselvitys, on turvallisuusselvityslain 28 a §:n 1 momentin mukaan velvollinen tekemään selvityksen laatineelle viranomaiselle *uusista tai muuttuneista ulkomaansidonnaisuuksistaan ilmoituksen* ilman aiheutonta viivytystä. Sama koskee henkilöä, jonka ulkomaansidonnaisuuksista on laadittu selvitys osana perusmuotoista henkilöturvallisuusselvitystä. Säännös on tarpeen henkilön luotettavuuden seurannan toteuttamiseksi.

2.1.4 Arviointikriteerit

Ulkomaansidonnaisuuksien arvioinnista säädetään turvallisuusselvityslain 11 §:n 3 momentissa. Sen mukaan toimivaltaisen viranomaisen on selvityksen kohteen ulkomaansidonnaisuuksien merkitystä harkitessaan otettava erityisesti huomioon:

1. selvityksen kohteen ulkomaansidonnaisuuksien merkitys selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta;
2. ulkomaansidonnaisuuden luonne, kesto ja jatkuvuus;
3. todennäköisyys sille, että sidonnaisuus altistaa selvityksen kohteen hyväksikäytölle, painostukselle, lahjomiselle tai muulle epäasialliselle vaikuttamiselle;
4. todennäköisyys sille, että ulkomaansidonnaisuus muulla kuin 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla on omiaan vaarantamaan selvityksen kohteen mahdollisuuksia ja kykyä huolehtia selvityksen perusteena olevaan tehtävään kuuluvista velvollisuuksista riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti.

Säännökset osoittavat sen, että ulkomaansidonnaisuudet eivät sinänsä ja yleispätevästi kuvaa henkilöiden luotettavuutta. Lainkohdassa luetelluilla harkinnassa huomioon otettavilla seikoilla voi olla arviointiprosessissa erilainen funktio prosessin eri vaiheissa. Esimerkiksi sidonnaisuuksien luonne kesto ja jatkuvuus auttavat erittelemään kartoituksessa esille tulleita sidonnaisuuksia. Sen lisäksi ne auttavat myöhemmässä vaiheessa, kun arvioidaan sidonnaisuuksista johtuvaa turvallisuusriskiä. Kaksi viimeistä todennäköisysharkintaan perustuvaa kriteeriä (3 ja 4 k) painottuvat arvioinnin loppuvaiheeseen, jossa harkitaan tarvetta ilmoittaa ulkomaansidonnaisuuksista turvallisuusselvityksen hakijalle. Tässä harkinnassa on olennaista se, voivatko ulkomaansidonnaisuudet altistaa selvityksen kohteen epäasialliselle ulkopuoliselle vaikuttamiselle siten, että ne ovat omiaan vaarantamaan selvityksen kohteen mahdollisuuksia ja kykyä huolehtia selvityksen perusteena olevasta tehtävästä riippumattomasti ja luotettavasti. Kriteerien merkitys eri arviointiprosessin vaiheissa käy ilmi luvusta 2.3.

Toimivaltaisen viranomaisen arvioidessa ulkomaansidonnaisuuksien merkitystä ja harkitessa henkilöturvallisuusselvityksen lopputulosta on kysymys tapauskohtaisesta kokonaisharkinnasta. Tätä käsitellään tarkemmin luvussa 2.4 ja 2.6.

2.1.5 Turvallisuusselvityksen hakijan tiedonsaanti

Turvallisuusselvityksen laatinut viranomainen voi saada selvityksen kohteesta monenlaista tietoa. Tietojen painoarvo turvallisuusselvityksessä riippuu siitä, minkälaisia tiedot ovat ja mitä tehtävää varten turvallisuusselvitys tehdään. Kaiken selvityksessä esiin tulleen tietoaineiston ilmoittaminen turvallisuusselvityksen hakijalle, eli yleensä työnantajalle, olisi ongelmallista selvityksen kohteen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Siksi hakijalle annettavat tiedot on karsittava siltä osin kuin tiedoilla ei voi olla vaikutusta sen tehtävän hoitamiseen, jota varten turvallisuusselvitys tehdään. Turvallisuusselvityksen laativan viranomaisen on löydettävä tasapaino selvityksen kohteen oikeuksien sekä turvallisuusintressien välillä. Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja on turvattu perustuslaissa.

Turvallisuusselvityksen laatinut viranomainen ilmoittaa turvallisuusselvityksen päättymisestä ja sen sisällöstä hakijalle tai antamalla selvityksen perusteella selvityksen kohteelle turvallisuusselvitystodistuksen. *Ilmoitus lopputuloksesta annetaan kirjallisesti silloin, jos turvallisuusselvitystä tehtäessä on tullut esiin sellaista, jonka selvitystä laatinut viranomainen katsoo olevan selvityksen kohteen luotettavuuden kannalta merkityksellistä.* Turvallisuusselvityksen hakija saa siten tiedon sellaisista ulkomaansidonnaisuuksista, joilla on katsottu olevan merkitystä selvityksen kohteen luotettavuuden kannalta. Jos merkitystä ei ole arvioitu olevan olemassa, ilmoitus voidaan tehdä myös suullisesti. Ilmoituksen sisältönä on tällöin se, että selvityksessä ei ole tullut esiin sellaisia tietoja, joilla olisi vaikutusta selvityksen perusteena olevan tehtävän hoitamiseen.

Selvityksen kohteen antamasta uusia tai muuttuneita ulkomaansidonnaisuuksia koskevasta ilmoituksesta annetaan tieto selvityksen hakijalle, jos toimivaltainen viranomainen katsoo ilmoituksesta ilmenevän tietoja, jotka olisivat voineet vaikuttaa turvallisuusselvitystodistuksen antamiseen tai turvallisuusselvityksen lopputuloksen sisältöön. Tiedot voidaan antaa salassapitosäännösten estämättä sen jälkeen, kun selvityksen kohdetta on kuultu (28 b § 1 mom.). Toimivaltaisen viranomaisen on ennen arvion toimittamista selvitettävä, toimiiko selvityksen kohde edelleen henkilöturvallisuusselvityksen hakijana olleen työnantajan palveluksessa tai hakijan toimeksiannosta suoritettavissa tehtävissä taikka onko hän opiskelijana hakijana toimineessa oppilaitoksessa taikka ulkoasianhallinnon koulutuksessa. Tieto seurannan lopputuloksesta toimitetaan aina sille, joka on merkinnyt turvallisuusselvitysrekisteriin selvityksen kohteen ottamisesta palvelussuhteeseen, jollei palvelussuhdetta ole ilmoitettu päättyneeksi.

Turvallisuusselvitykseen saadaan ottaa myös salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja. Tällaisia tietoja voidaan antaa vain sellaisessa muodossa ja siinä laajuudessa, joka asianomaisessa tapauksessa on tarpeen selvityksen tarkoituksen saavuttamiseksi.

Lisäedellytyksenä on, että tiedon antaminen ei vaaranna valtion turvallisuutta tai muita turvallisuusselvityslain 1 §:ssä mainittuja yleisiä etuja.

2.2 Muu lainsäädäntö

Ulkomaansidonnaisuuksien merkitykseen turvallisuusselvityksen lopputulosta harkittaessa vaikuttavat paitsi turvallisuusselvityslain säännökset, myös muu lainsäädäntö samoin kuin yleiset laintulkintaperiaatteet, joita tarkastellaan lyhyesti luvussa 2.6.2. Näistä merkityksellinen on erityisesti perusoikeusmyönteinen tulkinta.

Ulkomaansidonnaisuuksia koskevat erityissäännökset otettiin turvallisuusselvityslakiin valtion virkamieslain muutoksen (948/2017) yhteydessä. Siinä valtion virkamieslakiin lisättiin uusi 8 c §, jossa määritellään viranomaisen velvollisuus selvittää virkaan nimittävän tai tehtävään valittavan nuhteettomuus, riippumattomuus ja luotettavuus muutoinkin. Viranomaisen velvollisuutta arvioitaessa on lain mukaan otettava huomioon täytettävänä olevan viran tai tehtävän luonne, nimitettävänä olevan henkilön aikaisemmat palvelussuhteet valtioon ja niiden hoitamisen asianmukaisuus sekä viranomaisen käytettävissä olevat keinot nimitettävän taustan selvittämiseksi. Säännöksestä ilmenee paitsi yleinen suhteellisuusperiaate, myös henkilön käytännön toiminnasta ja siinä osoitetusta tehtävienhoidosta saatujen kokemusten merkittävyys.

Virkamiesten ja työntekijöiden riippumattomuutta varmistavat myös mm. valtion virkamieslain säännökset tehtävän valittavan taloudellisista sidonnaisuuksista. Vastavasti Finanssialan viranomaistehtävissä toimivien on ilmoitettava taloudellisista sidonnaisuuksista sekä tehtävä sisäpiiri-ilmoitus (ks. esim. L rahoitusvakausvirastosta, 1195/2014).

Turvallisuusselvityslain muillakin kuin ulkomaansidonnaisuuksia nimenomaisesti koskevilla säännöksillä voi olla merkitystä ulkomaansidonnaisuuksien merkitystä harkittaessa. Kysymys on säännöksistä, joiden voidaan katsoa ilmentävän sen soveltamisalaa laajempaa periaatetta.

2.3 Selvityksen laadinta ja tietojen arviointi prosessina

Ulkomaansidonnaisuuksien arvioinnissa on erotettavissa kolme vaihetta. Ensiksi on kartoitettava selvityksen kohteen ulkomaansidonnaisuudet. Turvallisuusselvityksen tekevällä toimivaltaisella viranomaisella on hallintolaissa säädetty selvittämisvelvolli-

suus. Sen on huolehdittava siitä, että ulkomaansidonnaisuudet tulevat asianmukaisesti ja riittävästi selvitettyksi. Vaikka vastuu asian selvitettyksi tulemisesta on toimivaltaisella viranomaisella, vastuu selvityksen esittämisestä jakautuu selvityksen kohteen ja viranomaisen välillä.

Sidonnaisuuksia selvitetään käytettävissä olevien rekisteritietojen ja selvityksen kohteelta saatujen tietojen avulla. Selvittäminen käynnistyy läpikäymällä selvityksen kohteen antama henkilötietolomake, joka sisältää tiedot ulkomaansidonnaisuuksista. Henkilön itsensä ilmoittamia tietoja voidaan tarkistaa ja verrata käytettävissä olevista rekistereistä saataviin tietoihin. Täydentäviä tietoja voidaan hankkia toisen valtion viranomaiselta tai kansainvälisiltä toimielimiltä laissa säädetyissä tapauksissa. Selvityksen kohdetta haastatteleamalla tai kuulemalla muutoin voidaan saada tarkempaa tietoa esimerkiksi ulkomaansidonnaisuuksia koskevista olosuhteista, niiden luonteesta sekä henkilön omasta suhtautumisesta sekä turvallisuustietoisuudesta.

Toisessa vaiheessa tiedot eritellään arvioinnin perustaksi ottamalla huomioon ne tekijät, jotka lain mukaan on otettava arvioinnissa huomioon. Tämä merkitsee saatujen tietojen tarkempaa analysointia ja painoarvon antamista erilaisille tiedoille, mikä edellyttää erityisesti ulkomaansidonnaisuuden luonteen, keston ja jatkuvuuden selvittämistä.

Kolmannessa vaiheessa arvioidaan näin syntyneen tietoaineiston pohjalta ulkomaansidonnaisuuksista turvallisuusselvityksissä säädetyllä tavalla mahdollisesti aiheutuvia riskejä. Riskiarvioinnissa arvioidaan sitä, mitä negatiivisia seurauksia ulkomaansidonnaisuuksista voi aiheutua ja kuinka todennäköisiä nämä seuraukset ovat.

Ulkomaansidonnaisuuksien kartoitus voi henkilötietolomakkeen läpikäynnin ja rekisteritarkastuksen jälkeen päätyä myös siihen, että ei ole syytä selvittää niitä enempää tai pyytää henkilöä haastatteluun. Näin on esimerkiksi silloin, jos henkilöllä ei ole mitään merkityksellisiä ulkomaansidonnaisuuksia. Haastattelun tekeminen voi olla kuitenkin muista syistä tarpeen, kuten esimerkiksi laajan henkilöturvallisuusselvityksen tietopohjan kattavuuden varmistamiseksi.

2.4 Tietojen erittely

Ulkomaansidonnaisuudet eivät sellaisenaan kerro henkilön luotettavuudesta. Yksittäiset ulkomaansidonnaisuudet voivat olla indikaatioita ja eräänlaisia hälytysmerkkejä, jotka kertovat henkilön olosuhteista ja suhtautumisesta sekä näihin liittyvistä turvallisuusriskeistä. Tämän takia on tärkeää eritellä ulkomaansidonnaisuudet niiden perusteella tehtävää arviointia varten.

Ulkomaansidonnaisuuksia koskevien tietojen erittelyn perustana on turvallisuusselvityslain 11 §:n 3 momentin säännökset tietojen arvioinnista. Ulkomaansidonnaisuuksista on selvitettävä sidonnaisuuksien luonne, kesto ja jatkuvuus sekä todennäköisyys epäasialliselle vaikuttamiselle ja riippumattomuuden ja luotettavuuden vaarantumiselle siinä tehtävässä, jota varten selvitys tehdään.

Ulkomaansidonnaisuuksia voidaan siten eritellä sen mukaan

1. mihin valtioihin tai ulkomaisiin tahoihin sidonnaisuuksia on,
2. minkä tyyppisiä sidonnaisuudet ovat,
3. missä yhteydessä ja millä tavalla sidonnaisuudet ovat syntyneet,
4. miten kiinteitä ja intensiivisiä sidonnaisuudet ovat,
5. kuinka pitkään sidonnaisuudet ovat jatkuneet,
6. ovatko sidonnaisuudet edelleen voimassa,
7. missä yhteydessä ja millä tavalla sidonnaisuudet ovat päättyneet,
8. miten sidonnaisuudet mahdollisesti tulevaisuudessa jatkuvat tai muuttuvat,
9. onko henkilön toiminnassa tai olosuhteissa sellaisia piirteitä, jotka erityisesti kasvattavat riskiä epäasialliseen vaikuttamiseen tai riippumattomuuden tai luotettavuuden vaarantumiseen.

Sidonnaisuutta toiseen valtioon voidaan eritellä ensinnäkin sen mukaan, onko kysymyksessä toisen valtion palveluksessa työskentely vai perustuuko sidonnaisuus läheisiin, jotka ovat toisen valtion kansalaisia.

Henkilön toisen valtion kansalaisuutta voidaan eritellä ulkomaansidonnaisuutena esimerkiksi sen mukaan, onko kyse nykyisestä vai entisestä kansalaisuudesta, onko henkilö saanut kansalaisuuden suoraan lain nojalla syntymän (vanhempien kansalaisuuden tai syntymäpaikan perusteella) tai avioliiton kautta vai onko kansalaisuus saatu oma-aloitteisesti hakemusmenettelyn perusteella. Merkitystä voi tapauskohtaisesti olla sillä, käyttääkö henkilö ja missä tilanteissa kansalaisuuteen perustuvia oikeuksiaan.

Jos henkilö on toiminut toisen valtion palveluksessa, on asianmukaista tietää, millälaisia tehtäviä hän on hoitanut. Esimerkiksi siviilihallinnon asiantuntijatehtävissä toimimisella on usein turvallisuus selvitysmenettelyssä erilainen merkitys kuin turvallisuusviranomaisen palveluksessa olemisella.

Vastaavasti henkilön toisessa valtiossa olevaa varallisuutta voidaan eritellä sen mukaan, onko varallisuus saatu oman aktiivisen toiminnan kautta tai esimerkiksi perintönä, millainen merkitys varallisuudella on henkilön taloudelliseen asemaan ja onko varallisuus merkittäväällä tavalla ja pitkäaikaisesti sidottu toiseen valtioon. Osallistumis-

ta elinkeinotoimintaan on luontevaa eritellä sen mukaan, onko kysymys pienimuotoisesta sijoitustoiminnasta vai aktiivisesta toimimisesta elinkeinonharjoittajana.

Henkilön osallistumista toisessa valtiossa yritys- ja yhdistystoimintaan voidaan eritellä sen mukaan, onko kyse tilanteesta, jossa henkilö on lähetetty Suomesta työskentelemään suomalaisen yrityksen toisessa valtiossa olevaan yksikköön vai muusta, kenen palveluksessa henkilö on, millaisessa asemassa hän on, mitä hänen työtehtäviinsä kuuluu, millaista yhteistyötä henkilö tekee paikallisten viranomaisten ja muiden tahojen kanssa ja millaisia velvoitteita henkilöllä on työtehtäviensä vuoksi toista valtiota kohtaan.

Henkilön yhteyksiä toisen valtion kansalaisiin voidaan eritellä sen mukaan, onko yhteys syntynyt vapaa-ajan harrastustoiminnan tai työverkostojen kautta, onko kyse tavanomaisesta ystävyyssuhteesta, toimiiko toisen valtion kansalainen työtehtäviin vaikuttavalla alalla, miten kiinteä ja pitkäaikainen yhteys on sekä osoittaako toisen valtion kansalainen epätavallista kiinnostusta henkilön työasioita kohtaan.

Sidonnaisuus voi syntyä, kun henkilöllä on läheisiä, jotka ovat toisen valtion kansalaisia. Läheisellä tarkoitetaan turvallisuusselvityksissä selvityksen kohteen isää tai äitiä, avio- tai avopuolisoa taikka lasta (3 § 1 mom. 3 k). Läheisen käsite perustuu henkilöiden perhesuhteisiin. Se, että ulkomaansidonnaisuus voi syntyä toisen maan kansalaisuuden perusteella, johtuu siitä, että läheisen avulla voidaan selvityksen kohdetta painostaa esim. uhkaamalla toimimaan tehtävässään tehtävänhoitoon liittyvien velvollisuuksien vastaisesti ja Suomen etuja vahingoittavassa tai vaarantavassa tarkoituksessa. Siksi onkin tarpeellista kiinnittää huomiota siihen, onko selvityksen kohteen ja läheisen suhde myös käytännössä sellainen, että sen avulla selvityksen kohteeseen voidaan vaikuttaa. Suhteen jatkuvuuden ja intensiivisyyden arviointiin vaikuttaa muun ohella se, kuinka usein selvityksen kohde oleskelee yhdessä läheisen kanssa tai muutoin pitää häneen yhteyttä.

Ulkomaansidonnaisuuden käsite kattaa myös suhteet muihinkin toisen valtion kansalaisiin. Näin voi olla esimerkiksi tilanteessa, jossa toisen valtion kansalainen jakaa asunnon selvityksen kohteen kanssa. Yhteyksiä tällaisiin henkilöihin voidaan eritellä sellaisten seikkojen perusteella, jotka saattavat aiheuttaa riskin epäasialliselle vaikutamiselle.

Myös henkilön toiminnassa tai olosuhteissa voi olla piirteitä, jotka voivat tehdä hänet haavoittuvaksi painostukselle. Tällöin kyse on erilaisista arkaluonteisista tilanteista, joiden esille tuleminen saattaisi aiheuttaa henkilölle vaikeuksia. Esimerkkeinä tällaisesta voidaan mainita erilaiset haitalliset riippuvuudet ja yleisesti paheksuttava käyttäytyminen. Myös henkilön muilla olosuhteilla voi olla vaikutusta ulkomaansidonnai-

suuksia arvioitaessa. Henkilö voi olla esimerkiksi altis lahjonnalle, jos hänellä on taloudellisia ongelmia, jotka voivat tulla niitä hyväksikäyttävän tahon tietoon.

Sidonnaisuuksien erittelyssä voi olla merkitystä sillä, mihin valtioon sidonnaisuudet ovat. Näin ei kuitenkaan välttämättä aina ole, minkä vuoksi sidonnaisuuden perustan lisäksi on selvitettävä, kuinka kiinteästä ja jatkuvasta sidonnaisuudesta on kysymys. Yleisenä periaatteena turvallisuusselvityksissä on, että yli 10 vuotta ennen selvityksen laadintaa tapahtuneilla seikoilla on pienempi painoarvo.

2.5 Ulkomaansidonnaisuuksien arviointikriteerit ja niiden vaikutus toisiinsa

2.5.1 Tarkastelutavasta

Seuraavassa tarkastellaan niitä seikkoja, jotka tulee ottaa erityisesti huomioon ulkomaansidonnaisuuksia arvioitaessa. Kutakin kriteeriä tulee arvioida ensin erikseen. Laissa ei ole lueteltu tyhjentävästi arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja, mikä korostaa tapauskohtaisen arvioinnin merkitystä. Olosuhteiden ja ihmisten käyttäytymismallien erilaisuus rajoittavat mahdollisuuksia luoda kaikissa tapauksissa toimivia kriteereitä sekä niiden tarkempia soveltamisohjeita. Huomionarvoista on myös se, että sidonnaisuuksien merkitys voi vaihdella paljonkin ajan kulumisen mukaan. Arviointikriteerien tarkoituksena on ohjata toimivaltaisen viranomaisen harkintaa selvityksen lopputuloksen kannalta olennaisten ulkomaansidonnaisuuksien tunnistamisessa.

Seuraavassa käsitellään niitä tekijöitä, jotka toimivaltaisen viranomaisen tulee turvallisuusselvityslain mukaan ottaa huomioon harkitessaan ulkomaansidonnaisuuksia koskevan tiedon merkitystä. Kutakin huomioon otettavaa tekijää tarkastellaan erikseen. Käsittelyjärjestys poikkeaa turvallisuusselvityslain 11 §:n 3 momentissa olevan luettelon järjestyksestä. Tämä johtuu ennen muuta siitä, että momentin 2 kohtaan otetulla ulkomaansidonnaisuuksien luonteella, kestolla ja jatkuvuudella on keskeinen sija sidonnaisuuksien erittelyssä, kuten aikaisemmin on todettu. Käsittelyjärjestys vastannee selvityksen käytännön laadintaprosessia.

Turvallisuusselvityslaisissa määritellyt huomioon otettavat tekijät vaikuttavat kaikki selvityksen lopputulokseen, mutta kunkin kriteerin painoarvo vaihtelee tapauskohtaisesti. Kriteerit vaikuttavat toisiinsa ja niiden samanaikainen huomioon ottaminen voikin usein merkitä sitä, että tulkintasuosituksessa esitetty määrättyä kriteeriä koskeva pääsääntö tarkentuu tai siihen tulee toisen kriteerin vuoksi tiettyä tilannetta koskeva

poikkeus. Tämän vuoksi tulkintasuosituksukset koskevat myös muiden kriteerien vaikutusta suhteessa kulloinkin tarkasteltavaan harkinnassa huomioon otettavaan vaatimukseen.

Valitusta käsittelytavasta ja kriteerien yhtäaikaisesta tarkastelusta johtuu, että sama seikka voi tulla esiin useammassa eri yhteydessä. Tämä kuvanee myös turvallisuus selvityksen laadintaprosessin etenemistä käytännössä. Kysymys on tapauskohtaisesta kokonaisharkinnasta.

2.5.2 Ulkomaansidonnaisuuden luonne, kesto ja jatkuvuus

Arvioinnissa on otettava huomioon ulkomaansidonnaisuuksien luonne, kesto ja jatkuvuus. Luvussa 2.4 on tarkasteltu, miten sidonnaisuuksia voidaan eritellä niiden luonteen, keston ja jatkuvuuden mukaan. Tällä tavoin ulkomaansidonnaisuuksista saadaan jäsenneltyä tietoa, mikä auttaa niiden merkittävyyden arvioinnissa. Sidonnaisuuksien luonteella viitataan muun ohella siihen yhteyteen, jossa ulkomaansidonnaisuus on syntynyt. Pelkästään sidonnaisuuksien olemassaolosta ei voida välttämättä päätellä niistä aiheutuvia turvallisuusriskejä. Sidonnaisuuksien luonnetta ja niitä koskevia olosuhteita arvioimalla saadaan enemmän tietoa siitä, miten sidonnaisuuksia voidaan hyödyntää vaikuttamiskeinona tai miten ne saattavat muutoin vaarantaa henkilön riippumattomuutta ja luotettavuutta. Sidonnaisuuksien luonteen, keston ja jatkuvuuden kannalta on myös merkitystä henkilön omalla toiminnalla sidonnaisuuksien syntymisessä ja niiden jatkumisessa sekä hyödyntämisessä.

Sidonnaisuuksien luonnetta arvioimalla voidaan joissakin tapauksissa päätyä siihen, että sidonnaisuuksilla ei ole merkitystä sen tehtävän hoitamisessa, johon henkilöä ollaan valitsemassa. Esimerkkinä voidaan mainita tilanne, jossa henkilö on saanut toisen valtion kansalaisuuden syntymän perusteella, mutta hänellä ei ole kyseiseen valtioon mitään muita yhteyksiä.

Sidonnaisuuksien luonteen arviointiin liittyy läheisesti sidonnaisuuksien merkittävyyden arviointi tehtävän kannalta. Kiinteät ja pitkäänkin jatkuneet sidonnaisuudet voivat olla merkitykseltään vähäisiä, kun otetaan huomioon henkilön tehtävään kuuluvat asiat. Yleisesti voidaan todeta, että mitä kiinteämpi ja pitkäaikaisempi ulkomaansidonnaisuus on, sitä enemmän sillä lähtökohtaisesti voi olla merkitystä.

Henkilön kyky huolehtia tehtäväänsä kuuluvista velvoitteista riippumattomasti ja luotettavasti voi vaarantua myös muulla tavoin kuin ulkopuolisen epäasiallisen vaikuttamisen kautta. Henkilön oma lojaalius voi olla jakautunut useammalle kuin yhdelle valtiolle. Esimerkiksi Suomen kansalaisuudesta huolimatta henkilöllä voi olla tiiviimmät

yhteydet toiseen valtioon ja hän voi kokea olevansa ensisijaisesti toisen valtion kansalainen. Tällöin eturistiriitatilanteessa henkilö saattaisi asettaa toisen valtion edun Suomen etujen edelle. Henkilön lojaaliuden arvioimisessa on erityisen suuri merkitys ulkomaansidonnaisuuksien luonteella kestolla ja jatkuvuudella. Esimerkiksi merkitystä on sillä, millä tavoin henkilö on saanut kansalaisuutensa. Kansalaisuus on tyypillisesti mahdollista saada hyvin eri tavoin, kuten liitteenä olevasta taulukosta ilmenee. Merkitystä on myös sillä, miten usein hän käy toisessa valtiossa ja millaista varallisuutta tai elinkeinotoimintaa hänellä siellä mahdollisesti on. Yhteydet erityisesti toisen maan valtiolliseen toimintaan ja erityisesti turvallisuusviranomaisiin ovat merkityksellisiä.

Ulkomaansidonnaisuuksien luonteella voidaan viitata esimerkiksi siihen:

1. mihin valtioihin tai ulkomaisiin tahoin sidonnaisuuksia on;
2. minkä tyyppisiä sidonnaisuudet ovat;
3. missä yhteydessä ja millä tavalla sidonnaisuudet ovat syntyneet;
4. miten kiinteitä ja intensiivisiä sidonnaisuudet ovat

Ulkomaansidonnaisuudella on erilainen merkitys sen mukaan mihin valtioon, alueeseen tai muuhun ulkomaiseen toimijaan sidonnaisuus liittyy. Tältä osin huomiota voidaan kiinnittää esimerkiksi valtion viranomaisten yleisiin toimintaedellytyksiin, valtion ulko- ja turvallisuuspoliittiseen tilanteeseen, valtion harjoittamaan tiedustelutoimintaan, kyseisen valtion ja Suomen välisiin suhteisiin sekä yleisen oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen. Tässä suhteessa lähtökohtaisesti turvallisimpia ja luotettavimpia ovat Pohjoismaat, EU:n jäsenvaltiot sekä ETA-valtiot. Riskialttiimpia valtioita ovat sellaiset, joiden suunnalta entuudestaan tiedetään kohdistuvan tiedustelua Suomeen sekä valtiot, joiden ulko- ja turvallisuuspoliittinen tilanne on epävakaa. Henkilöllä voi olla ulkomaansidonnaisuuksia useampaan kuin yhteen valtioon.

Ulkomaansidonnaisuuksia on syntyperusteeltaan ja luonteeltaan erilaisia. Sidonnaisuus voi syntyä esimerkiksi kansalaisuuden, ulkomailla olevan omaisuuden tai toisen valtion kansalaisiin olevien yhteyksien perusteella. Sidonnaisuus voi syntyä henkilön omasta aloitteesta tai ilman henkilön omaa myötävaikutusta.

Ulkomaansidonnaisuus ei aina perustu henkilön omiin valintoihin. Esimerkiksi toisen valtion kansalaisuuden voi saada suoraan lain nojalla syntymäpaikan tai avioliiton perusteella. Henkilön omiin valintoihin perustuu toisen valtion kansalaisuuden hakeminen hakemusmenettelyn kautta, ulkomailla sijaitsevan omaisuuden hankkiminen taikka vierailu toisen valtion kansalaisen luona tämän kotimaassa. Työskentely ulkomailla ja sitä kautta syntyneet yhteydet voivat olla tavanomainen osa urakehitystä esimerkiksi ulkoasiainhallinnon tai kansainvälisesti toimivien yritysten palveluksessa. Sillä, miten ulkomaansidonnaisuus on syntynyt, voi olla rajoitetusti ja tapauskohtaisesti merkitystä arvioinnissa.

Ulkomaansidonnaisuudet voivat vaihdella niiden kiinteyden tai intensiivisyyden eli vahvuuden mukaan. Sidonnaisuuden kiinteyttä tai vahvuutta voidaan arvioida sen mukaan minkälaisia ja kuinka paljon henkilöllä on sidonnaisuuksia ulkomaille. Henkilöllä voi esimerkiksi olla hyvin vahvat ja monitasoiset siteet johonkin tiettyyn valtioon. Tilanne voi olla myös se, että henkilöllä on yksi sidonnaisuus yhteen valtioon ja toinen sidonnaisuus johonkin toiseen valtioon. Vahvoihin sidonnaisuuksiin viittaa se, että sidonnaisuuksia on samaan valtioon usealla eri perusteella. Henkilöllä on esimerkiksi kyseisen valtion kansalaisuus, hänen kaikki läheisensä ovat myös kyseisen valtion kansalaisia, hänellä on siellä omaisuutta sekä jäsenyyksiä eri yhteisöissä ja hän käyttää kansalaisuuteensa perustuvia oikeuksiaan aktiivisesti. Sidonnaisuuksien voimakkuuteen vaikuttaa myös sidonnaisuuden perusteena olevan valtion lainsäädännön asettamat velvollisuudet. Sidonnaisuuden intensiivisyydellä on yhteys sidonnaisuuden kestoon ja jatkuvuuteen sekä henkilön omaan toimintaan.

Ulkomaansidonnaisuuksia arvioitaessa on otettava huomioon *sidonnaisuuden kesto ja jatkuvuus*. Kestolla viitataan siihen, kuinka pitkäaikaisesta sidonnaisuudesta on kysymys. Jatkuvuus puolestaan luonnehtii sidonnaisuuden tiivistä samoin kuin sitä, onko se arviointihetkellä edelleen olemassa. Ulkomaansidonnaisuuksien kestoa ja jatkuvuutta voidaan siten arvioida selvittämällä:

1. kuinka pitkään sidonnaisuudet ovat jatkuneet;
2. ovatko sidonnaisuudet edelleen voimassa;
3. miten sidonnaisuudet mahdollisesti tulevaisuudessa jatkuvat tai muuttuvat.

Ulkomaansidonnaisuuden kesto voi vaihdella. Pisimmillään sidonnaisuudet voivat olla elinikäisiä kuten esimerkiksi toisen valtion kansalaisuus, toisessa valtiossa sijaitsevan kiinteistön omistaminen tai henkilön läheinen, joka on toisen valtion kansalainen.

Henkilön oma käyttäytyminen voi vaikuttaa sidonnaisuuksien kestoon ja jatkuvuuteen. Henkilön kansalaisuus johonkin valtioon muodostaa sidonnaisuuden, vaikka henkilö ei koskaan vierailisi kyseisessä valtiossa. Myös siinä, miten henkilö käyttää kansalaisuuteensa perustuvia oikeuksiaan tai miten hän suhtautuu kansalaisuudestaan seuraaviin velvollisuuksiin, on vaihtelua.

On huomattava, että eri sidonnaisuuksien merkitys voi vaihdella ajan myötä. Sidonnaisuuden mahdollista tulevaisuuden merkitystä voidaan arvioida selvittämällä sidonnaisuuden historiaa ja nykytilaa sekä ennakoimalla sidonnaisuuden merkitystä tulevaisuudessa. Sidonnaisuuden tulevaisuuden merkitystä voidaan selvittää toimivaltaisen viranomaisen käytettävissä olevista tiedoista sekä selvityksen kohdetta haastatteleamalla.

Ulkomaansidonnaisuuden luonnetta, kestoa ja jatkuvuutta koskevat kannanotot

ARVIOINTIKRITEERILAUTAKUNTA KATSOO, ETTÄ ARVIOITAESSA SELVITYKSEN KOHTEEN

toisen valtion kansalaisuutta

- tulisi ottaa huomioon, että toisen valtion kansalaisuus ei itsessään välttämättä merkitse henkilöstä aiheutuvaa turvallisuusriskiä ja siten aiheuta tarvetta ilmoittaa asiasta kirjallisesti selvityksen hakijalle;
- kansalaisuuden perustuminen hakemusmenettelyyn voi edellyttää usein erilaisten vaatimusten kuten asumis- ja kielitaitovaatimusten täyttymistä, jotka osoittavat henkilöllä olevan siteet kyseiseen valtioon, minkä vuoksi kansalaisuuden merkitys voi olla näissä tilanteissa arvioinnissa suurempi kuin suoraan lainsäädännön perusteella määräytyneen kansalaisuuden ollessa kysymyksessä;
- jos henkilöllä on sellaisen toisen valtion kansalaisuus, joka on demokraattinen oikeusvaltio⁶, kaksoiskansalaisuudella yksistään ei vahvan pääsäännön mukaan tulisi olla merkitystä;
- sillä, minkä toisen valtion kansalaisuudesta on kysymys, voi olla merkitystä, jos toisen valtion kansalaisuudesta johtuu sellaisia velvoitteita, jotka voivat olla ristiriidassa selvityksen perusteena olevasta tehtävästä johtuvien velvoitteiden kanssa;
- merkitystä voidaan tapauskohtaisesti antaa myös sille, että henkilöllä on aikaisemmin ollut toisen valtion kansalaisuus; jos kansalaisuuden lakkaamisesta asianomaisen valtion lain mukaisesti on kulunut aikaa yli 10 vuotta tai jos kansalaisuus on syntynyt sittemmin lakanneen avioliiton perusteella, kirjallisen ilmoituksen tekemiseen tulisi pääsäännön mukaan olla jokin muu vahva peruste;
- arvioinnissa merkitystä voi tapauskohtaisesti olla sillä, kuinka aktiivisesti henkilö hyödyntää toisen valtion kansalaisuuteen perustuvia oikeuksiaan (esim. etuuksien saaminen toisesta valtiosta, asepalveluksen suorittaminen toisessa valtiossa); käytännön syistä johtuvien oikeuksien käyttämistä (esim. passin käyttö viisumimenettelyn välttämiseksi) ei välttämättä tulisi pitää kirjallisen ilmoittamisen kynnyksen ylittämistä puoltavana seikkana.

⁶ Demokraattisella oikeusvaltiolla viitataan tässä sellaisiin valtioihin, jotka eivät kohdista kansalaisiinsa tai alueella oleviin henkilöihin aggressiivisia painostuskeinoja tai muita epäasianmukaisia vaikuttamiskeinoja edistääkseen omia intressejään. Merkitystä voi olla myös sillä, minkälaisia lainsäädäntöön perustuvia velvoitteita kyseisen maan kansalaisiin kohdistuu. Käsitteellä ei viitata mihinkään ennalta ajateltuun luetteloon valtioista vaan tämä tulee arvioitavaksi toimivaltaisella viranomaisella olevan ajantasaisen valtioiden turvallisuusympäristöä koskevan tiedon mukaan.

toimimista toisen valtion palveluksessa

- asia ei pääsäännön mukaan ylittäisi kirjallisen ilmoittamisen kynnystä, jos henkilö on hoitanut tavanomaisia siviilihallinnon asiantuntijatehtäviä tai on toiminut toisen valtion viranomaisessa virkamiesvaihdon tai vastaavien järjestelyjen vuoksi.

yhteyksiä toisen valtion yrityksiin ja yhteisöihin

- yhteydet, joilla on erityistä merkitystä suoraan ja merkittävässä määrin henkilön taloudelliseen asemaan tai muuten henkilön tilanteeseen, voivat lisätä riskiä selvityksen kohteen joutumisesta epäasiallisen vaikuttamisen kohteeksi ja voivat ylittää kirjallisen ilmoittamisen kynnyksen etenkin, jos selvityksen kohde voisi selvityksen perustana olevassa tehtävässä myötävaikuttaa kyseistä yritystoimintaa edistävästi;
- selvityksen lopputulokseen voi tapauskohtaisesti vaikuttaa myös se, missä valtiossa yritys- tai yhdistystoiminta tapahtuu tai minkä valtion kansalaisia toiminnan johtohenkilöt ovat;
- pelkästään se seikka, että henkilö omistaa esimerkiksi vähäisessä määrin osakkeita toisessa valtiossa kotipaikkaansa pitävästä yhtiöstä, ei vahvan pääsäännön mukaan ole kirjallista ilmoittamista puoltava seikka.

sidonnaisuuksia sellaiseen läheiseen, joka on toisen valtion kansalainen

- kirjallisen ilmoituksen tekemistä puoltaa se, jos läheinen voi asuinpaikkansa ja muiden olosuhteidensa vuoksi olla suojaton sellaisia toimijoita vastaan, jotka voivat esimerkiksi kiristämällä, uhkaamalla tai muutoin epäasiallisesti vaikuttaa selvityksen kohteeseen ja joiden tarkoituksena voivat muodostaa riskin Suomen turvallisuuseduille; huomiota on kuitenkin kiinnitettävä siihen, onko selvityksen kohteen ja läheisen suhde myös käytännössä sellainen, että sen avulla selvityksen kohteeseen voidaan vaikuttaa;
- kirjallisen ilmoittamisen kynnys tulisi olla korkea, jos selvityksen kohteella ei ole jatkuvia ja kiinteitä tosiasiallisia yhteyksiä läheisten määritelmän piiriin kuuluviin sukulaisiin, joita voitaisiin käyttää selvityksen kohteen painostamiseen.

sidonnaisuuksia sellaisiin muihin henkilöihin, jotka ovat *toisen valtion kansalaisia*

- sidonnaisuus voi ylittää kirjallisen ilmoittamisen kynnyksen, jos kysymys on sellaisista yhteyksistä toisen valtion edustajiin, jotka voivat olla merkinä pyrkimyksestä värvätä henkilö vakoilutehtäviin; sama koskee sellaisia yhteyksiä toisen valtion edustajaan tai kansalaiseen, joissa esiintyy normaalia laajempaa ja yksityiskohtiin menevää kiinnostusta selvityksen kohteen virkatehtäviin tai normaalia avokätisempää vieraanvaraisuutta tai taloudellisten etujen tarjoamista;
- sidonnaisuudet eivät välttämättä ole arvioinnissa merkityksellisiä, jos ne liittyvät selvityksen kohteen kansainvälisiin tehtäviin, vaikka ne olisivatkin jatkuvia ja jos henkilöt eivät ole henkilökohtaisissa ja kahdenkeskisissä yhteyksissä työtehtävien ulkopuolisissa asioissa;
- sidonnaisuuden ei tulisi olla kirjalliseen ilmoittamiseen johtava seikka etenäkään, jos kysymys on sellaisista tavanomaisista ystävyyssuhteista, joissa ei ole ilmennyt pyrkimystä vaikuttamiseen selvityksen kohteen työtehtäviin tai tavallisuudesta poikkeavaa kiinnostusta niihin, ja toisen valtion kansalainen ei toimi selvityksen piiriin liittyviin tehtäviin vaikuttavalla alalla.

ulkomaansidonnaisuuden kestoa ja jatkuvuutta

- on selvitettävä sitä tarkemmin sidonnaisuuden luonnetta, mitä pitempiaikaisesta ja kiinteämmästä sidonnaisuudesta on kysymys;
- lyhytaikaisten, vain muutamia vuosia jatkuneen sidonnaisuuden kirjallisen ilmoittamisen kynnyks voi ylittyä, jos toisen valtion edustaja tai kansalainen on osoittanut erityistä ja tavanomaisesta kanssakäymisestä poikkeavaa kiinnostusta selvityksen kohteen työtehtäviin tai osoittaa hänelle epätavallisen anteliaasta vieraanvaraisuutta tai muuta asianomaisten henkilöiden välisen suhteen ja olosuhteiden kannalta erityistä ja poikkeavaa huomiota.

2.5.3 Ulkomaansidonnaisuuden merkitys suhteessa selvityksen perustana olevaan tehtävään

Turvallisuusselvityslain 11 §:n 3 momentin mukaan arvioinnissa on erityisesti otettava huomioon selvityksen perusteena oleva tehtävä. Tehtäväsidonnaisuus on turvallisuusselvityslain keskeinen periaate. Kysymys on sen arvioimisesta, minkälaisia turvallisuusriskejä henkilöstä voi aiheutua juuri kyseisessä tehtävässä.

Turvallisuusselvityshakemuksessa on ilmoitettava virka tai tehtävä, johon selvityksen kohde aiotaan nimittää tai jota hän hoitaa. Lisäksi hakemuksessa tulee ilmoittaa sel-laiset tiedot tehtävästä, jotka ovat tarpeen turvallisuusselvityksen laatimisen edellytyk-siä harkittaessa. Tehtävä vaikuttaa siihen, minkä tasoinen henkilöturvallisuusselvitys voidaan laatia. Perusmuotoisten selvitysten osana ulkomaansidonnaisuudet selvite-tään lähtökohtaisesti vain henkilöistä, joita ollaan valitsemassa laissa nimenomaisesti lueteltuihin tehtäviin. Lisäksi toimivaltainen viranomainen voi lain mukaan kohteen suostumuksella selvittää muutoinkin perusmuotoisen selvityksen osana ulkomaansi-donnaisuudet, jos sen katsotaan olevan tarpeen selvityksessä esille tulleiden tietojen ja selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta. Tehtävällä on siis merkitystä jo siinä vaiheessa, kun tehdään arviota siitä, selvitetäänkö ulkomaansidonnaisuuksia osana turvallisuusselvitystä.

Erilaisissa tehtävissä ulkomaansidonnaisuuksilla voi olla erilainen merkitys. Ulko-maansidonnaisuuksilla voi olla tavanomaista suurempi merkitys ja painoarvo silloin, jos selvityksen kohde saa työtehtävissään kaikista arkaluonteisimpia valtion turvalli-suutta koskevia tai siihen vaikuttavia salassa pidettäviä tietoja. Samanlainen merkitys voi olla, jos henkilö käsittelee tehtävässään kansainvälisiä turvallisuusluokiteltuja tie-toja. Myös valtionjohdon päätöksentekoa läheisesti avustavissa tehtävissä työskente-levien ulkomaansidonnaisuuksilla voi olla merkitystä, koska heidän kauttaan tai avul-laan voidaan pyrkiä saamaan tietoa päätöksenteon valmistelusta ja voidaan pyrkiä vaikuttamaan valtionjohdon päätöksiin. Ulkomaansidonnaisuuksilla on erityistä merki-tystä sellaisissa tehtävissä, joissa edellytetään erityistä luotettavuutta ja lojaaliutta Suomen valtiota kohtaan. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi maanpuolustukseen, rajaturvallisuuteen ja valtion turvallisuuteen liittyvät tehtävät sekä poliisintoimen tehtä-vät. Tehtävän merkitys tulee arvioitavaksi aina tapauskohtaisesti ja se voi vaihdella sen mukaan, millaisiin asioihin nähdään kohdistuvan tiedustelun ja yhteiskunnan kan-nalta merkittävän vahingon teon uhkaa.

Ulkomaansidonnaisuudet selvitetään osana laajaa henkilöturvallisuusselvitystä sekä osassa perusmuotoisia henkilöturvallisuusselvityksiä. Näissä tehtävissä useimmiten on kysymys henkilöistä, jotka käsittelevät tai saavat käyttönsä muutoin kuin satunnai-sesti erityisesti suojattuja tietoaaineistoja. Käytännössä selvityksen kohteilla on kuiten-kin hyvin eritasoinen mahdollisuus käytännössä vaarantaa keskeisiä turvallisuusetuja, mikä johtuu mm. turvallisuusselvityksen hakijalta edellytetystä velvollisuudesta huo-lehtia turvallisuusjärjestelyistä.

ARVIOINTIKRITEERILAUTAKUNTA KATSOO, ETTÄ

- ulkomaansidonnaisuuksien merkitystä harkittaessa on tarpeen eritellä ja arvioida ulkomaansidonnaisuuksia suhteessa niihin vaikutusmahdollisuuksiin ja toimivaltuuksiin, jotka selvityksen kohteella tosiasiasa on työtehtävissään; huomiota on kiinnitettävä erityisesti siihen, miten ja kuinka laajasti selvityksen kohde voi kyseisessä toiminnassa tavanomaisesti toteutettavien turvallisuusjärjestelyjen puitteissa tosiasiasa vaarantaa selvityksen perusteena olevia suojattavia etuja;
- turvallisuusviranomaisten keskeisissä tehtävissä ja toimivaltuuksiltaan laajoissa tehtävissä tavanomaisuudesta poikkeavat ulkomaansidonnaisuudet ylittävät vahvan pääsäännön mukaan kirjallisen ilmoittamisen kynnyksen; sama koskee valtionjohdon päätöksentekoa välittömästi palvelevissa avustajatehtävissä toimivia.

2.5.4 Ulkomaansidonnaisuudesta johtuva todennäköisyys epäasialliselle vaikuttamiselle ja muulle luotettavuuden ja riippumattomuudelle vaarantumiselle

Arvioinnissa tulee turvallisuus selvityslain mukaan ottaa huomioon sen todennäköisyys, että ulkomaansidonnaisuus altistaa henkilön hyväksikäytölle, painostukselle, lahjomiselle tai muulle epäasialliselle vaikuttamiselle. Kysymys on siis sellaisten toimien todennäköisyyden arvioimisesta, jotka voivat johtaa selvityksen kohteen joutumiseen hänen lojaalisuuttaan työtehtävissä vaarantaviin eturistiriitatilanteisiin. Epäasiallinen vaikuttaminen voi kohdistua suoraan selvityksen kohteeseen tai häneen voidaan pyrkiä vaikuttamaan esimerkiksi hänen läheistensä tai varallisuutensa kautta. Vaikuttamiskeinot voivat olla pakottavia kuten painostamista, kiristystä ja hyväksikäyttöä taikka suostuttelua palkitsemalla, lahjomalla tai edistämällä muulla tavoin selvityksen kohteelle merkityksellisiä asioita.

Luotettavuus ei kaikissa tilanteissa liity henkilön henkilökohtaisiin ominaisuuksiin, eikä arvioinnissa siten ole yksinomaan kysymys selvityksen kohteen henkilökohtaisista

ominaisuuksista tai henkilöstä sinänsä, vaan enemmänkin hänen olosuhteistaan ja tilanteestaan.⁷

Sidonnaisuuksia arvioidaan siitä näkökulmasta, miten niitä voidaan käyttää vaikuttamisen keinona. Tällöin arvioidaan esimerkiksi näiden sidonnaisuuksien merkitystä henkilölle hänelle tärkeiden ihmisen kannalta tai hänen taloudellisen asemansa ja muiden olosuhteidensa kannalta.

Henkilön luotettavuus ja riippumattomuus voi vaarantua myös muulla tavalla kuin ulkopuolelta tapahtuvan vaikuttamisen tuloksena (11 § 3 mom. 4 k). Henkilön omat intressit ja sitä kautta kyky toimia lojaalisti työtehtävissä edellyttävällä tavalla voi olla jakaantunut erilaisten tekijöiden mukaan. Ulkomaansidonnaisuuksia selvittämällä ja erityisesti haastatteleamalla voidaan myös saada tietoa selvityksen kohteena olevan henkilön omasta lojaalisuudesta sekä kyvystä torjua epäasiallisia vaikuttamisyrittäjiä.

ARVIOINTIKRITEERILAUTAKUNTA KATSOO, ETTÄ

- mitä tärkeämmästä sidonnaisuudesta selvityksen kohteen kannalta on kysymys ja mitä enemmän sillä on vaikutusta henkilön tilanteeseen ja olosuhteisiin, sitä enemmän sitä voidaan hyödyntää vaikuttamisen keinona;
- yhteydet toisen valtion kansalaiseen tai elinkeinotoimintaan voivat johtaa selvityksen kohteen altistumiseen epäasialliselle vaikuttamiselle sitä helpommin, mitä läheisemmästä ja selvityksen kohteelle tärkeämmästä henkilöstä tai toiminnasta on kysymys, mikä puolestaan voi alentaa kirjallisen ilmoittamisen kynnyistä;
- arvioinnissa on kuitenkin otettava aina huomioon epäasiallisen vaikuttamisen todennäköisyys sekä selvityksen kohteelle ulkomaansidonnaisuuden johdosta aiheutuvat taloudelliset ja muut vaikutukset hänen olosuhteisiinsa ja toimintaansa;
- jos ulkomaansidonnaisuus perustuu toisen valtion kansalaisuuteen tai siellä asuvaan selvityksen kohteelle merkitykselliseen läheiseen, epäasiallisen vaikuttamisen todennäköisyys on voimakkaasti riippuvainen siitä, mikä on toisen valtion toimintaympäristö ja minkälaiset ovat valtiollisten toimijoiden toimintatavat ja kyseisen valtion lainsäädännöstä johtuvat Suomen laeista poikkeavat velvoitteet (esim. velvoite yhteistyöhön turvallisuus- ja

⁷ Joissakin valtioissa korostetaan ulkomaansidonnaisuuksien huomioon ottamisen merkitystä asianomaisen oman aseman ja suojaamisen kannalta. Näkökulma liittyy ajatukseen henkilön joutumisesta omasta toiminnastaan riippumatta eturistiriitatilanteeseen, jossa hänen läheisiään esimerkiksi uhataan väkivallalla tai henkilöä muutoin painostetaan toimimaan työtehtäviinsä liittyvien velvollisuuksiensa vastaisesti.

tiedusteluviranomaisten kanssa), jotka ovat selvityksen perusteena olevan tehtävän riippumattoman ja luotettavan hoitamisen kanssa ristiriidassa;

- selvityksen kohteen haastattelussa voidaan selvittää henkilön omaan suhtautumista ja turvallisuustietoisuutta sekä käyttää näin saatuja tietoja turvallisuusselvityksen lopputulosta harkittaessa.

Tässä luvussa käsitellyt kriteerit edellyttävät todennäköisyyden huomioon ottamista ja arvioimista. Kyse ei ole sellaisesta todennäköisyyden asteesta, joka voitaisiin määrittellä yleispätevästi kaikkiin tapauksiin soveltuvalla tavalla. Kriteerien voidaan arvioida edellyttävän kuitenkin, että jonkinasteinen käytännön kokemukseen perustuva todennäköisyys on oltava olemassa ja siten erittäin vähäiseksi tai olemattomaksi arvioidun todennäköisyyden ei tulisi johtaa kirjallisen ilmoituksen tekemiseen.

Todennäköisyyden arvioiminen ei tule olla kaavamaisista ulkomaansidonnaisuuksien ja niitä koskevien olosuhteiden arviointia, vaan keskeistä siinä on toimivaltaisilla viranomaisilla olevan kokemuseräisen asiantuntijaosaamisen hyödyntäminen. Esimerkiksi suojelupoliisin tehtäviin kuuluu torjua sellaisia hankkeita ja rikoksia, jotka voivat vaarantaa valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Tehtävänsä hoitaessaan suojelupoliisi tuottaa ennakoivaa ja merkityksellistä tiedustelutietoa kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseksi.

Todennäköisyyden arvioiminen liittyy edellä käsiteltyyn kriteeriin tehtävän huomioon ottamisesta. Käytännössä todennäköisyyden arviointia voi vaikeuttaa ulkomaansidonnaisuuksista saatavan tietopohjan vähäisyys tai tietojen laatua koskevat epävarmuudet ja ristiriitaisuudet. Ulkomaansidonnaisuuksia koskevat tiedot ovat luonteeltaan myös erityyppisiä kuin esimerkiksi rikokseen syylistymistä koskevat tiedot, joista on olemassa tuomioistuimen antama tuomio. Turvallisuusselvityslain perusteluissa on katsottu ulkomailla asumisen osalta, että voi syntyä tilanteita, joissa henkilöstä ei ole saatavissa riittäviä tietoja selvityksen laatimisen kannalta ja tällöin toimivaltainen viranomainen ilmoittaisi tästä selvityksen hakijalle (HE 57/2013 vp, s. 46).

Ulkomaansidonnaisuutta koskevassa tietopohjassa oleva epävarmuus saattaa johtaa kirjallisen ilmoituksen tekemiseen, jos kysymys on turvallisuusselvityslain tarkoituksen kannalta kaikista kriittisimpiin tehtäviin valittavista, vaikka todennäköisyyttä epäasialliselle vaikuttamiselle tai puolueettomuuden vaarantumiselle ei arvioitaisikaan erityisen suureksi. Vastaavasti sellaisten tehtävien kohdalla, jotka ovat turvallisuusselvityslainsuojattujen etujen kannalta vähemmän kriittisiä, todennäköisyys epäasialliselle vaikuttamiselle tai muulle puolueettomuuden vaarantumiselle tulisi olla korkeampi. Kysymys on suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta.

ARVIOINTIKRITEERILAUTAKUNTA KATSOO, ETTÄ

- ulkomaansidonnaisuudesta johtuva epäasiallisen vaikuttamisen todennäköisyys on yleisesti arvioituna suurempi kysymyksen ollessa keskeisissä turvallisuusviranomaisten tehtävissä ja toimivaltuuksiltaan tai käyttöoikeuksiltaan laajoissa tehtävissä toimivista samoin kuin henkilöistä, jotka toimivat valtionjohdon päätöksentekoa välittömästi palvelevissa tehtävissä, koska mainituissa tehtävissä toimiviin kohdistuu toisten valtioiden tavanomaista suurempi mielenkiinto;
- kirjallista ilmoitusta puoltaa se, mitä suuremmaksi epäasiallisen vaikuttamisen tai muun luotettavuuden vaarantumisen todennäköisyys arvioidaan ulkomaansidonnaisuuksien ja niitä koskevien olosuhteiden perusteella hyödyntäen toimivaltaisen viranomaisen kokemuseräistä asiantuntemusta;
- jos selvityksessä esiin tulleita ulkomaansidonnaisuuksia koskevat tiedot ovat vähäisiä tai ristiriitaisia, toimivaltainen viranomainen voi ilmoittaa, ettei selvityksen laatimisen yhteydessä ole ollut edellytyksiä tehdä niistä arviota;
- epäasiallisen vaikuttamisen todennäköisyyden aste ja osittain myös ulkomaansidonnaisuutta koskevan selvityksen kattavuus on turvallisuusselvityksen lopputulosta harkittaessa suhteutettava siihen, kuinka merkittävästä tehtävästä on kysymys.

2.6 Lopputuloksen harkinnasta

2.6.1 Kriteerikohtaisten arviointien kokonaisuus

Ulkomaansidonnaisuuksien merkityksen arvioimisessa on kyse tapauskohtaisesta kokonaisharkinnasta, jossa on otettava huomioon laissa määritellyt arviointikriteerit. Kokonaisharkinnassa tulee arvioida kaikkia henkilöturvallisuusselvityksessä esiin tulleita ulkomaansidonnaisuuksia koskevia tietoja. Kutakin yksittäistä tietoa voidaan arvioida ensin erikseen sen mukaan, lisääkö vai vähentääkö se turvallisuusriskiä. Kokonaisharkinta edellyttää, että kaikkien esiin tulleiden tietojen merkitys suhteutetaan toisiinsa ja yksittäisille tiedoille annetaan oikea painoarvo muodostettaessa johtopäätöstä. Näin ollen mikään yksittäinen tieto ei välttämättä ole ratkaiseva. Yksittäiselle kielteiseksi katsotulle tiedolle ei voida antaa liian suurta painoarvoa, jos muiden tietojen arvioidaan vähentävän riittävällä tavalla mahdollista turvallisuusriskiä.

Ulkomaansidonnaisuuksien arvioimisessa tulee ottaa huomioon niiden merkitys tehtävän kannalta sekä niiden luonne, kesto ja jatkuvuus. Tämä lisäksi tulee arvioida niiden aiheuttamaa todennäköisyyttä sille, että henkilö altistuu eri tavoin tapahtuvalle epä-

asianmukaiselle vaikuttamiselle tai että henkilön kyky hoitaa luotettavasti tehtäväänsä muutoin vaarantuu. Mainittujen todennäköisyyksien arvioimisessa voidaan hyödyntää toimivaltaisella viranomaisella olevaa tietoa kyseisen valtion turvallisuusympäristöstä ja tiedustelutoiminnan aktiivisuudesta. Suuri merkitys on sillä, onko kyseessä demokraattinen oikeusvaltio. Todennäköisyyden arvioimisessa ei tarvitse olla konkreettista tietoa jo tapahtuneesta epäasiallisesta vaikuttamisesta. Arvioinnissa voidaan harkita epäasiallinen vaikuttamisen todennäköisyyttä siinä tapauksessa, että henkilön toimiminen kriittisessä tehtävässä tulisi kyseisessä valtiossa esimerkiksi tiedusteluviranomaisten tietoon.

2.6.2 Yleisten laintulkintaperiaatteiden huomioon ottaminen

Turvallisuusselvityslain 11 §:ssä ei säädetä tulkintasääntöjä sille, miten arviointikriteerit tulisi samanaikaisesti ottaa huomioon. Käytännön soveltamistilanteissa kirjallista ilmoittamista puoltavat ja sitä vastaan puhuvat tekijät voivat olla suhteellisen tasavahvoja. Tapauskohtainen harkinta on toimivaltaisen viranomaisen tehtävänä. Ulkomaansidonnaisuuksia koskevien kriteerien tulkinnassa ja niitä koskevassa kokonaisharkinnassa on otettava huomioon yleiset laintulkintaperiaatteet. Yleisistä laintulkintaperiaatteista korostuvat perusoikeusmyönteinen laintulkinta ja siihen kiinteästi liittyvä suppean (ahtaan) tulkinnan sääntö.

Turvallisuusselvitysasioissa on jännite henkilön yksityiselämän ja henkilötietojen suojan sekä turvallisuusintressien välillä. Tästä seuraa, että turvallisuusselvityslain mukaan harkintaansa suorittavat toimivaltaiset viranomaiset joutuvat ottamaan huomioon paitsi turvallisuusselvityslaissa säädettyt rajoitukset ja edellytykset, myös erilaisia perusoikeuksiin liittyviä painotuksia.

Erityisesti tapauksissa, joissa turvallisuusselvityslaissa säädetty kriteerit johtavat siihen, että osa niistä puoltaa kirjallista ilmoitusta ja osa puoltaa saman vahvuisesti ilmoittamatta jättämistä, ulkomaansidonnaisuuksia koskevien tietojen merkitystä harkittaessa voidaan soveltaa samoja periaatteita, joita perustuslakivaliokunta käyttää harkitessaan perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä⁸.

⁸ Ks. arviointikriteerilautakunnan tulkintasuositus Rikollista tekoa koskevien tietojen arvioinnista turvallisuusselvitysmenettelyssä, Liite 1 Yleisistä tulkintaperiaatteista.

Ulkomaansidonnaisuuksien arviointia vaikeuttaa se, että käytettävissä oleva tietopohja on ohuempi ja myös epävarmempi kuin esimerkiksi silloin, kun kysymys on rikostaustan selvittämisestä.

3 HENKILÖTURVALLISUUS- SELVITYSTODISTUKSEN ANTAMINEN

Henkilöturvallisuusselvityksen perusteella voidaan turvallisuusselvityslaisissa määriteltyissä tapauksissa antaa turvallisuusselvitystodistus, jos selvitysmenettelyssä ei ole tullut esiin syitä, miksi henkilöä ei voitaisi valita selvityksen perusteena olevaan tehtävään. Kansallinen turvallisuusviranomainen antaa kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden toteuttamiseksi tarpeellisen henkilöturvallisuusselvitystodistuksen (Personnel Security Clearance Certificate, jäljempänä PSC-todistus), muissa tapauksissa todistuksen antaa henkilöturvallisuusselvityksen laatinut toimivaltainen viranomainen.

PSC-todistus tarvitaan, jos henkilö käsittelee työtehtävissään EU:n, Naton tai muun kansainvälisen järjestön tai toisen valtion turvallisuusluokiteltua tietoa tasolla CONFIDENTIAL tai korkeampi. Kansallisella turvallisuusviranomaisella on turvallisuusselvitystodistuksen antamista harkitessaan käytettävissä sama tietopohja kuin harkittaessa turvallisuusselvityksen lopputulosta.

Kansallisen turvallisuusviranomaisen todistusharkintaa ohjaavat samat säännökset, jotka koskevat selvityksen laatijaa turvallisuusselvityslain käyttörajoituksista sekä eräiden seikkojen huomioon ottamisesta henkilöturvallisuusselvityksen laadinnassa (Laki kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista 11 §). Lisäksi kansallinen turvallisuusviranomainen voi myös haastatella selvityksen kohdetta.

ARVIOINTIKRITEERILAUTAKUNTA KATSOO, ETTÄ

- tässä tulkintasuosituksessa esitettyjä näkökohtia voidaan soveltaa myös harkittaessa henkilöturvallisuusselvitystodistuksen antamista;
- todistuksen antamista harkittaessa tulee ottaa huomioon todistuksen antamisen tarkoitus;
- osana harkintaa voidaan ottaa huomioon toisen valtion tai kansainvälisen järjestön turvallisuusnäkökulmat, jos nämä ovat tiedossa esimerkiksi turvallisuussäännöistä⁹ ja ne ovat sopusoinnussa Suomen lainsäädännön ja menettelyjen kanssa.

⁹ Katso esimerkiksi EU:n neuvoston turvallisuussäännöt (2013/488/EU): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A32013D0488>. EU:n neuvoston turvallisuussäännöissä on monikansalaisuutta koskevia määräyksiä. Yhtenä turvallisuusselvityksen osa-alueena on selvittää, "voiko henkilö joutua painostetuksi (esimerkiksi siksi, että hänellä on yksi tai useampi muu kuin EU kansalaisuus tai siksi, että hänellä on sukulaisia tai läheisiä, jotka saattavat olla suojattomia ulkomaiden tiedustelupalveluja, terroristiryhmiä tai muita kumouksellisia järjestöjä tai yksilöitä vastaan, joiden tarkoituksperät voivat uhata unionin ja/tai jäsenvaltion turvallisuusetuja)".

4 MENETTELYLLISIÄ KYSYMYKSIÄ

4.1 Oikeusturvasta ja selvityksen kohteen kuulemisesta turvallisuusselvitysmenettelyssä

Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Oikeus tulla kuulluksi on keskeinen oikeusturvan ja hyvän hallinnon tae. Asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu yleisten hyvän hallinnon perusteiden¹⁰ noudattaminen sekä mm. asian riittävä ja huolellinen selvittäminen.

Turvallisuusselvityksen lopputulos ei ole hakijaa sitova, joten turvallisuusselvitysmenettelyssä ei suoraan päätetä kenenkään oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta. Tämän seurauksena monet asianosaisen menettelylliset oikeudet asian selvittämiseen ja muutoksenhakuun liittyen eivät ole selvityksen kohteen käytettävissä. Poikkeuksena edellä lausutusta on turvallisuusselvitystodistuksen hakeminen sellaista virkaa tai tehtävää varten, johon ei voida nimittää tai valita ilman turvallisuusselvitystodistusta. Tällöin turvallisuusselvitysmenettelyssä päätetään selvityksen kohteen oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta. Selvityksen kohteella on tällöin oikeus esimerkiksi hakea muutosta turvallisuustodistuksen antamatta jättämisestä ja peruuttamista koskeviin päätöksiin.

Vaikka turvallisuusselvitysmenettelyssä ei yleensä päätetä suoraan kenenkään oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta, turvallisuusselvityksellä voi kuitenkin olla ratkaiseva merkitys henkilön tulevaisuutta ajatellen. Sen lisäksi, että muutoksenhakuoikeuteen kohdistuu rajoituksia, selvityksen lopputulos voi myös olennaisilta osin perustua sel-

¹⁰ Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Niihin kuuluvat muun muassa 1) hallinnossa asioivien neuvonta ja tasapuolinen kohtelu, 2) viranomaisen toimivallan käyttäminen puolueettomasti ja oikeasuhtaisesti lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin, 3) asiallisen, selkeän ja ymmärrettävän kielen käyttö ja 4) viranomaisen palveluista ja toiminnasta tiedottaminen.

laisissa rekistereissä oleviin tietoihin, joihin selvityksen kohteella ei lain mukaan ole tarkastusoikeutta. Näistä syistä turvallisuusselvitysmenettelyssä on tärkeää huolehtia selvityksen kohteen riittävästä neuvonnasta ja vaikutusmahdollisuuksista sekä ammattitaitoisesta selvityksen tekemisestä ja muista oikeusturvan takeista. Kysymys on ennakkollisen oikeusturvan varmistamisesta. Hallintolaissa säädetyillä hyvän hallinnon perusteilla sekä perustuslain 21 ja 22 §:stä johtuvalla oikeusturvan toteutumisen turvaamisesta koskevalla viranomaisen velvollisuudella on turvallisuusselvityksissä korostunut merkitys.

Kuulemisella on hallintomenettelyssä monta eri tehtävää ja se on keskeinen oikeusturvan tae. Siihen kuuluu myös oikeus tietojen saantiin ja mahdollisuus esittää mielipiteensä asian ratkaisemiseen vaikuttavasta selvityksestä. Kuuleminen on yksi niistä välineistä, jonka avulla viranomainen voi huolehtia siitä, että asia tulee asianmukaisesti ja riittävästi selvitettyksi. Kuuleminen on myös takeena sille, että menettelyn voidaan katsoa olevan yhteensopiva hyvän hallinnon vaatimusten kanssa.

Turvallisuusselvityksissa on erityissäännökset sekä selvityksen kohteen tiedonsaantioikeuksista että huomautusoikeudesta. Turvallisuusselvityksen kohteella on oikeus saada turvallisuusselvityksen sisältämät tiedot toimivaltaiselta viranomaiselta ja turvallisuusselvityksen hakijalta. Tiedonsaantioikeutta ei kuitenkaan ole sellaisiin tietoihin jotka ovat peräisin rekistereistä, joihin rekisteröidyllä ei lain mukaan ole tarkastusoikeutta. Tiedonsaantioikeuksia koskevia säännöksiä sovelletaan myös selvityksen kohteen läheiseen, jos tästä tehdään turvallisuusselvitys.

Kuulemista voidaan ryhmitellä turvallisuusselvitysmenettelyssä sen mukaan, missä vaiheessa kuuleminen tapahtuu. Kuuleminen voidaan nähdä alkavaksi siitä, kun selvityksen kohde antaa tiedot ulkomaansidonnaisuuksistaan henkilötietoilmoituksessa. Toisen vaiheen kuulemisessa muodostaa kuuleminen henkilötietoilmoituksen johdosta. Toimivaltaisen viranomaisen on turvallisuusselvityslain 28 §:n 4 momentin mukaan varattava selvityksen kohteelle tilaisuus lausua henkilötietoilmoituksessa antamiensa tietojen tarkistamisessa ilmi tulleista seikoista. Selvityksen kohteelle annetaan tällöin määräaika, jonka kuluessa hän voi halutessaan ilmaista mielipiteensä.

Toimivaltainen viranomainen voi turvallisuusselvityslain 23 §:n mukaan tarvittaessa haastatella selvityksen kohdetta. Selvityksen kohdetta voidaan 23 §:n mukaan haastatella hänen yleisistä olosuhteistaan, ulkomailla oleskelustaan ja hänen suhteistaan muiden maiden kansalaisiin sekä muista sellaisista seikoista, joilla on erityistä merkitystä arvioitaessa hänen luotettavuuttaan selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta.

Turvallisuusselvityksen hakija eli työnantaja tai toimeksiantotehtävän antaja voi turvallisuusselvityksen päätyttyä vielä haastatella selvityksen kohdetta. Tämä vaihe ei kuulu

turvallisuusselvitysmenettelyyn, mutta sillä voi kuitenkin olla merkitystä esimerkiksi siinä, miten työnantaja arvioi turvallisuusselvityksen lopputulosta. Tätä kautta asialla on vaikutusta henkilön palkkaamiseen tai ottamiseen toimeksiantosuhteeseen.

ARVIOINTIKRITEERILAUTAKUNTA KATSOO, ETTÄ

- muutoksenhakuoikeutta ja tietojen saantioikeutta koskevien rajoitusten ja turvallisuusselvityksen suuren tosiasiallisen merkityksen vuoksi hyvän hallinnon perusteilla ja ennakkollisella oikeusturvalla on turvallisuusselvitysmenettelyssä korostunut merkitys.

4.2 Haastattelu

Haastattelu voidaan tehdä toimivaltaisen viranomaisen päätöksellä tarvittaessa kaiken tasoissa henkilöturvallisuusselvityksissä. Haastattelun tarkoituksena on lisätä menettelyn vuorovaikutteisuutta sekä antaa toimivaltaiselle viranomaiselle paremmat mahdollisuudet arvioida käytettävissään olevien tietojen merkitystä selvityksen lopputuloksen kannalta. Ulkomaansidonnaisuuksien selvittämisessä haastattelua voidaan hyödyntää syventämään henkilötietolomakkeella ja rekisteritarkastuksessa esiin tulleita tietoja sekä puutteellisten tietojen täydentämisessä. On myös mahdollista, että haastattelussa tulee esiin sellaista tietoa ulkomaansidonnaisuuksista tai uusia ulkomaansidonnaisuuksia, joilla on vaikutusta turvallisuusselvityksen lopputulokseen. Haastattelussa esille tulleiden tietojen perusteella toimivaltainen viranomainen voi myös päätyä siihen, että selvityksen kohteen ulkomaansidonnaisuuksia selvitetään osana henkilöturvallisuusselvitystä muissakin kuin lain 25 §:n 3 momentissa nimittäin mainituissa tapauksissa.

Selvityksen kohteella ei ole ehdotonta oikeutta päästä haastatteluun. Toimivaltaisen viranomaisen harkintaan haastattelun tarpeellisuudesta voi kuitenkin vaikuttaa se, jos selvityksen kohde esittää perustellun pyynnön haastattelun järjestämiseksi.

Haastattelu on selvityksen kohteelle vapaaehtoinen, koska häntä ei voida velvoittaa saapumaan sinne. Haastattelusta kieltäytyminen ilman perusteltua syytä voidaan kuitenkin tulkita niin, että selvityksen kohde on peruuttanut suostumuksensa turvallisuusselvityksen tekemiseen. Asiasta on aiheellista informoida selvityksen kohdetta ennen kuin toimivaltainen viranomainen päättää turvallisuusselvityksen jättämällä asian sil-lensä. Samoin voidaan menetellä, jos selvityksen kohde ei kehotuksesta huolimatta myötävaikuta haastattelun toteutumiseen.

Haastattelussa voidaan kysyä selvityksen kohteen yleisistä olosuhteista, hänen suhteistaan muiden maiden kansalaisiin sekä muista sellaisista seikoista, joilla on erityistä merkitystä arvioitaessa hänen luotettavuuttaan selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta. Kysymys on siten sellaisten seikkojen selvittämisestä, joilla voi olla vaikutusta siihen, voiko henkilö hoitaa tehtävänsä lojaalisti ja asiaankuuluvalla tavalla. Haastattelussa käsiteltävät kysymykset voivat vaihdella paitsi turvallisuusselvityksen tason, myös eri tehtävien mukaan.

Ulkomaansidonnaisuuksia selvittäessä haastattelussa korostuu puutteellisten tietojen täydentäminen. Rekistereistä ja henkilötietolomakkeesta ei välttämättä ole saatavissa ulkomaansidonnaisuuksien olemassa olon lisäksi paljon tietoa niistä koskevista tarkemmista olosuhteista. Haastattelun avulla voidaan saada siten tarkempaa tietoa mm. sidonnaisuuksien syntymisestä, intensiivisyydestä, kestosta, päättymisestä sekä henkilön omasta toiminnasta ja turvallisuustietoisuudesta. Kyse on tiedoista, joita tarvitaan ulkomaansidonnaisuuksien erittelyyn sekä niiden arvioimiseen säädettyjen kriteerien avulla.

Ulkomaansidonnaisuuksien selvittämisessä tärkeä osa on selvityksen kohteen antama henkilötietolomake. Tämän vuoksi haastattelun tarve on säännönmukaisesti suuri ulkomaansidonnaisuuksia selvittäessä. Kaikkia selvityksen kohteen ilmoittamia tietoja ei voida varmistaa toimivaltaisen viranomaisen käytettävistä rekistereistä ja muista lähteistä, minkä vuoksi henkilötietolomakkeen perusteella toteutettu haastattelu voi olla merkityksellinen kokonaisarvioinnin suorittamiseksi. Tarpeen arviointiin vaikuttaa luonnollisesti myös tehtävä, johon selvityksen kohdetta ollaan valitsemassa.

Haastattelussa on kyse vuorovaikutustilanteesta, jossa on merkitystä haastattelijoiden ammattitaidolla. Haastattelussa voi tulla esiin selvityksen kohteen kannalta kielteisiä asioita tai muutoin arkaluontoisia asioita, mikä edellyttää luottamuksellisen ja asianmukaisen vuorovaikutustilanteen luomista. Haastattelusta saatavaa hyötyä edistäisi se, että toimivaltaisella viranomaisella olisi käytettävissä haastatteluiden suorittamiseksi tarvittavaa asiantuntemusta.

ARVIOINTIKRITEERILAUTAKUNTA KATSOO, ETTÄ

- haastattelu on ulkomaansidonnaisuuksien selvittämisessä suositeltavaa aina, kun kysymys on laajasta henkilöturvallisuusselvityksestä tai jos selvityksen kohteella on sellaisia ulkomaansidonnaisuuksia, jotka ovat tehtävähoidon kannalta merkityksellisiä;
- eri osapuolten aseman ja oikeusturvan kannalta haastattelusta olisi laadittava pöytäkirja, johon kirjataan haastattelun kulku ja siinä esille tulleet asiat;
- haastattelusta kieltäytyminen ilman perusteltua syytä voidaan tulkita suostumuksen peruuttamiseksi.

4.3 Selvityksen kohteen huomautusoikeudesta ja oikeudesta lisätietojen toimittamiseen

Turvallisuusselvityslain 7 §:n mukaan selvityksen kohteella on oikeus tehdä huomautus haastattelun tai henkilötietolomakkeen tietojen tarkistamismenettelyn yhteydessä esiin tulleista seikoista. Toimivaltainen viranomainen tekee merkinnän huomautuksesta turvallisuusselvitykseen, jollei tietoa heti oikaista tai jollei huomautus ole selvästi perusteeton. Jos toimivaltainen viranomainen kieltäytyy merkitsemästä huomautusta, asiasta tehdään kirjallinen päätös.

Turvallisuusselvityslain 28 §:n 4 momentin mukaan toimivaltaisen viranomaisen on varattava selvityksen kohteelle tilaisuus lausua antamiensa tietojen tarkistamisessa ilmi tulleista seikoista.

Ulkomaansidonnaisuuksien selvittämisessä mahdollista on, että selvityksen kohdetta pyydetään toimittamaan tai hän itse tarjoutuu toimittamaan kirjallista selvitystä kyseisestä asiasta. Joissakin tilanteissa mahdollista on myös, että asiasta kuullaan selvityksen kohteen nimeämää todistajaa. Hallinto-oikeus antaa virka-apua todistajan kuulemiseen liittyen. Todistajan kuuleminen voisi tulla harkittavaksi esimerkiksi tilanteessa, jossa rekisteritietoja ulkomailla oleskelun ajalta ei ole, mutta selvityksen kohteen nimeämällä henkilöillä on ulkomailla oleskeluun liittyvää tietoa.

ARVIOINTIKRITEERILAUTAKUNTA KATSOO, ETTÄ

- ulkomaansidonnaisuuksien selvittämisessä on selvityksen kohteelle asianmukaista varata tilaisuus tietojen täydentämiseen etenkin silloin, kun selvitystä tai sitä tukevaa aineistoa ei ole annettavissa haastattelutilanteessa; täydentämistä varten on selvityksen kohteelle annettava asian laatuun nähden kohtuullinen määräaika ja ilmoitettava, että määräajan noudattamatta jättäminen ei estä asian käsittelyä.

4.4 Selvityksen kohteen velvollisuus ilmoittaa muutoksista

Turvallisuusselvityslain 28 a §:n mukaan henkilön, jonka ulkomaansidonnaisuudet on selvitetty osana turvallisuusselvitystä, on ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle uusista tai muuttuneista sidonnaisuuksistaan ilman aiheetonta viivytystä. Ilmoitusvelvollisuutta ei ole, jos turvallisuusselvitys tai sen perusteella annettu henkilöturvallisuusselvitystodistus ei enää ole voimassa. Henkilöturvallisuusselvitys ja -todistus ovat pääsääntöisesti voimassa enintään viisi vuotta. Ilmoitusvelvollisuutta tarvitaan henkilön luotettavuuden seurannan toteuttamiseksi.

Ilmoituksen tekemättä jättämistä ei ole säädetty rangaistavaksi teoksi. Laiminlyönnistä voi kuitenkin olla virkamiesoikeudellisia seuraamuksia, kuten varoitus, virkasuhteen purkaminen koeaikana tai irtisanominen. Virkamiesoikeudellisten seuraamusten harkinta on sen viranomaisen asiana, jonka palveluksessa selvityksen kohde on.¹¹ Ilmoitusvelvollisuuden aiheuttava tapahtuma voi tulla esille vuosia henkilöturvallisuusselvityksen laatimisen jälkeen. Seuraamusten mahdollisuus huomioon ottaen lain täytäntöönpanossa on tarpeen huolehtia siitä, että selvityksen kohde on hyvin informoitu ilmoitusvelvollisuudestaan.

Ulkomaansidonnaisuuksien määritelmä turvallisuusselvityslaissa on verrattain laaja, minkä vuoksi selvityksen kohteen voi olla vaikeaa tietää, minkälainen seikka ylittää

¹¹ Hallintovaliokunta korosti hallituksen esityksestä antamassa mietinnössään, että viranomaisen tulee aina mahdollisia seuraamuksia harkitessaan ottaa huomioon teon tai laiminlyönnin vakavuuden lisäksi sen vaikutus virkamiehen tehtäviin ja viranomaisen toimintaan sekä käytettävä suhteellisuusperiaatteen mukaista asianmukaista seuraamusta. Esimerkiksi virkasuhteen purkaminen on mahdollista vain, jos virkamies törkeästi rikkoo tai laiminlyö virkavelvollisuuksiaan.

ilmoituskynnyksen rajan. Tämäkin seikka olisi asiamukaista ottaa lain täytäntöönpanossa huomioon.

ARVIOINTIKRITEERILAUTAKUNTA SUOSITTAA, ETTÄ TOIMIVALTAISET VIRANOMAISET

- huolehtivat siitä, että ulkomaansidonnaisuuksia koskevien selvitysten kohteet saavat menettelyn aikana tiedon velvollisuudestaan ilmoittaa muuttuneista ulkomaansidonnaisuuksistaan sekä esimerkkejä seikoista, joista ilmoitus on tarpeen tehdä;
- soveltamiskäytännön vakiinnuttua laativat yhteistyössä tarkemmat ohjeet ilmoitusvelvollisuuden aiheuttavista tapahtumista ja seikoista.

4.5 Selvityksen ja seurannan lopputuloksesta ilmoittaminen

Selvityksen lopputuloksesta ilmoittaminen

Turvallisuusselvitysmenettelyn päätyttyä toimivaltainen viranomainen ilmoittaa turvallisuusselvityksen hakijalle menettelyn lopputuloksesta. Henkilöturvallisuusselvitykseen ei sisällytetä viranomaisen arviota selvityksen kohteena olevan henkilön nuhteettomuudesta, luotettavuudesta tai sopivuudesta virkaan tai tehtävään. Näiden asioiden arviointi on turvallisuusselvityksen hakijan tehtävänä.

Ilmoitus tehdään kirjallisesti, jos menettelyssä on tullut esiin sellaisia tietoja, joilla voi olla vaikutusta sen tehtävän hoitamiseen, johon turvallisuusselvityksen kohdetta ollaan valitsemassa. Muussa tapauksessa ilmoitus voidaan tehdä muullakin tavalla, esimerkiksi suullisesti.

Ulkomaansidonnaisuuksia koskevan turvallisuusselvityksen osan lopputuloksesta ilmoittamisessa on käytännössä neljä erilaista tyyppitilannetta:

1. selvityksessä ei tullut esiin mitään ulkomaansidonnaisuuksia;
2. selvityksessä tuli esiin ulkomaansidonnaisuuksia, mutta toimivaltainen viranomainen totesi sidonnaisuudet sellaisiksi, että niillä ei ole vaikutusta sen tehtävän hoitamiseen, johon henkilöä ollaan valitsemassa;

3. turvallisuusselvityksessä tuli esiin sellaisia ulkomaansidonnaisuuksia, joilla voi olla vaikutusta tehtävän hoitamiseen;
4. selvityksen kohteella on ulkomaansidonnaisuuksia, mutta niistä saatua tarpeeksi tietoa riittävän perusteellisen turvallisuusselvityksen tekemiseen.

ARVIOINTIKRITEERILAUTAKUNTA KATSOO, ETTÄ

- jos ulkomaansidonnaisuuksien selvittämisessä ei ole tullut lainkaan esille ulkomaansidonnaisuuksia tai ulkomaansidonnaisuuksilla ei katsota olevan vaikutusta selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta (kohdat 1 ja 2), selvityksen hakijalle ilmoitetaan, että selvityksessä ei ole tullut esiin sellaista, jolla voisi olla vaikutusta tehtävän hoitamiseen;
- jos turvallisuusselvitysmenettelyssä on tullut esiin sellaisia tietoja, joilla voi olla vaikutusta tehtävän hoitamiseen (kohta 3), kirjallisessa ilmoituksessa annetaan tieto ulkomaansidonnaisuudesta (ulkomaansidonnaisuuden syntymisen peruste ja laatu) sekä seikoista, jotka altistavat selvityksen kohteen laissa tarkoitettulla tavalla ulkopuoliselle vaikuttamiselle;
- jos henkilöllä on ulkomaansidonnaisuuksia, mutta niiden arviointiin ei ole edellytyksiä (kohta 4), hakijalle ilmoitetaan, ettei selvityksen laatimiselle näiltä osin ole edellytyksiä.

Seurannan lopputuloksesta ilmoittaminen

Kuten edellä jaksossa 4.4. on kuvattu, selvityksen kohde on velvollinen ilmoittamaan muuttuneista ulkomaansidonnaisuuksistaan. Jos toimivaltainen viranomainen katsoo ilmoituksesta ilmenevän tietoja, jotka olisivat voineet vaikuttaa turvallisuusselvitystodistuksen antamiseen tai turvallisuusselvityksen lopputuloksen sisältöön, toimivaltaisen viranomaisen on selvityksen kohdetta kuultuaan ilmoitettava arviointinsa lopputuloksesta kirjallisesti turvallisuusselvitystä hakeneelle.

Toimivaltaisen viranomaisen olisi ennen muuttuneiden tietojen merkityksen arvioimista selvitettävä, toimiiko selvityksen kohde edelleen turvallisuusselvityksen hakijana olleen työnantajan palveluksessa tai hakijan toimeksiannosta suoritettavissa tehtävissä taikka onko hän opiskelijana hakijana toimineessa oppilaitoksessa tai ulkoasiainhallinnon koulutuksessa. Toimivaltaisen viranomaisen tulee toimittaa hakijan sijasta kirjallinen tieto lopputuloksesta sille, joka on merkinnyt turvallisuusselvitysrekisteriin selvityksen kohteen ottamisesta palvelussuhteeseen, jollei palvelussuhdetta ole ilmoitettu päättyneeksi. Tiedon välittyminen vain niille, joita asia sillä hetkellä koskee, on henkilötietojen suojan kannalta välttämätöntä.

ARVIOINTIKRITEERILAUTAKUNTA SUOSITTAA, ETTÄ

- kirjallisen ilmoituksen tekemistä selvityksen kohteen muuttuneista ulkomaansidonnaisuuksista harkitaan samalla tavalla kuin turvallisuusselvityksen lopputulosta yleisesti harkitaan;
- turvallisuusselvitysrekisterin käyttöön otossa ja sitä koskevassa koulutuksessa tulisi huolehtia viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa rekisteriin tiedot niistä henkilöistä, jotka on otettu palvelukseen käyttämällä turvallisuusselvitysrekisteristä saatua tietoa.

4.6 Ulkomaansidonnaisuuksien selvittäminen toimivaltaisen viranomaisen päätöksellä

Perusmuotoisessa turvallisuusselvityksessä ulkomaansidonnaisuudet voidaan selvittää turvallisuusselvityslain 25 §:n 4 momentin mukaan selvityksen kohteen suostumuksella laissa nimenomaisesti määriteltujen tehtävien lisäksi myös silloin, kun toimivaltainen viranomainen katsoo sen olevan tarpeen selvitystä laadittaessa esille tulleiden tietojen ja selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta.

Tämä toimivaltuus katsottiin hallituksen esityksessä tärkeäksi lain toimivuuden varmistamiseksi erilaisissa tilanteissa. Kysymys voi valtionhallinnon tehtävien lisäksi olla esimerkiksi sellaisista yksityissektorin toimintaan liittyvistä tehtävistä, joihin kohdistuu yritysvakoilua lain 22 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa.

ARVIOINTIKRITEERILAUTAKUNTA PITÄÄ TÄRKEÄNÄ, ETTÄ

- toimivaltaiset viranomaiset käyttävät resurssiensa sallimissa rajoissa mahdollisuudet ottaa ulkomaalaissidonnaisuuksien selvittämisen piiriin muitakin kuin laissa nimenomaisesti määriteltäviä tehtäviä;
- ulkomaansidonnaisuuksia selvitetään tarpeen mukaan myös sellaisissa yrityksissä, jotka ovat Suomen kansantalouden, huoltovarmuuden ja kriittisen infrastruktuurin kannalta keskeisiä ja joihin voi kohdistua yritysvakoilua;
- päätöksen perusteella laaditut ulkomaansidonnaisuuksia koskevat selvitykset kirjataan toimivaltaisten viranomaisten asianhallintajärjestelmiin siten, että tietoja voidaan käyttää menettelyn laajentamista koskevan lainsäädännön kehittämisen tarpeen arvioinnissa.

5 TIIVISTELMÄ

Turvallisuusselvitysmenettely ja tulkintasuositusten yleinen tarkoitus

Turvallisuusselvitysmenettelyn tarkoituksena on ennalta ehkäistä erityisesti sellaisia lainvastaisia tekoja, jotka voivat vaarantaa yleisen edun kannalta keskeisiä ja tärkeitä etuja taikka erittäin tärkeitä yksityisiä taloudellisia etuja. Tätä toteutetaan selvittämällä sellaisten henkilöiden taustaa, jotka työtehtävissään voivat toiminnallaan vaarantaa näitä etuja tai niiden suojaa.

Henkilöturvallisuusselvitys on yksi turvallisuusjärjestyjä täydentävä keino, ja sen tekemistä pyytää tavallisimmin se viranomainen (hakija), joka aikoo palkata henkilön palvelussuhteeseen. Henkilöturvallisuusselvitys voidaan laatia vain selvityksen kohteen suostumuksella.

Toimivaltainen viranomainen (suojelupoliisi tai Pääesikunta) hankkii selvityksen kohdetta koskevat tiedot käytettävissä olevista rekistereistä. Näin saatuja tietoja arvioidaan selvityksen lopputuloksen saamiseksi. Arvioinnissa on kysymys siitä, minkälaisen riskin turvallisuusselvityksellä suojattavien etujen kannalta selvityksen kohdetta koskevien tietojen voidaan katsoa aiheuttavan.

Tieto turvallisuusselvityksen lopputuloksesta voidaan antaa hakijalle suullisesti, jos selvityksessä ei ole tullut esiin toimivaltaisen viranomaisen harkinnan mukaan selvityksen kohteen luotettavuuden kannalta merkityksellisiä seikkoja. Hakijalle ilmoitetaan kirjallisesti sellaisista seikoista, joilla toimivaltainen viranomainen katsoo voivan olla merkitystä selvityksen kohteen luotettavuuden arvioinnin kannalta.

Turvallisuusselvityslain nojalla perustetun arviointikriteerilautakunnan tehtävänä on antaa yleisiä tulkintasuosituksia lain soveltamisesta turvallisuusselvitysmenettelystä vastaaville toimivaltaisille viranomaisille niiden päätöksenteon tueksi sekä yhtenäisen ja johdonmukaisen tulkintakäytännön edistämiseksi. Tulkintasuositukset eivät muodollisesti sido toimivaltaisia viranomaisia.

Kansainvälinen yhteistyö ja ulkomaansidonnaisuuksien arviointi tulkintasuosituksen aiheena

Arviointikriteerilautakunnan toisessa tulkintasuosituksessa käsitellään ulkomaansidonnaisuuksien arviointiperusteita turvallisuus selvitysmenettelyssä. Arviointikriteerilautakunta korostaa tulkintasuosituksessa kansainvälisen yhteistyön yleistä merkitystä Suomelle: työskentely ulkomailla ja kansainvälisissä tehtävissä on nykyisin luonnollinen osa urakehitystä.

Turvallisuus selvityslakiin tehtyjen muutosten myötä ulkomaansidonnaisuuksien selvittäminen on nostettu aiempaa selkeämmin osaksi turvallisuus menettelyä. Ulkomaansidonnaisuuksilla tarkoitetaan tietoja selvityksen kohteen sidonnaisuuksista toiseen valtioon ja sen kansalaisiin ja yhteisöihin. Näitä ovat mm. selvityksen kohteen nykyiset ja aikaisemmat kansalaisuudet, toimiminen toisen valtion palveluksessa; elinkeinotoiminnan harjoittaminen toisessa valtiossa ja siellä oleva varallisuus sekä yhteydet toisen valtion kansalaisiin.

Ulkomaansidonnaisuudet voivat syntyä eri perustein (esim. kansalaisuuden syntymisen perusteella, ystävyyssuhteet toisen maan kansalaisiin ulkomailla oleskelun aikana tai työtehtävien vuoksi). Ulkomaansidonnaisuuksia selvitetään vain turvallisuuden kannalta kriittisissä tehtävissä työskentelevistä. Ulkomaansidonnaisuuksien selvittämällä pyritään ennalta estämään vieraan valtion tai muiden tahojen epäasiallisia vaikuttamis- ja tiedonhankintayrityksiä.

Ulkomaansidonnaisuuksiin liittyvä riski johtuu siitä, että henkilöä voidaan näiden sidonnaisuuksien vuoksi painostaa, lahjoa tai muuten houkutella toimimaan tavalla, joka on omiaan vaarantamaan turvallisuus selvityslailla suojattuja etuja.

Ulkomaansidonnaisuuksien selvittäminen

Ulkomaansidonnaisuudet voidaan selvittää osana laajaa henkilöturvallisuus selvitystä sekä laissa määritellyissä tapauksissa osana perusmuotoista henkilöturvallisuus selvitystä. Nämä selvitysmenettelyn piiriin kuuluvat tehtävät ovat sellaisia, joissa tehtävää hoitava saa säännönmukaisesti oikeuden käsitellä korkeimpiin suojaustasoluokkiin kuuluvia salassa pidettäviä tietoja taikka joissa muutoin voi vahingoittaa tai vaarantaa yleisiä etuja, erityisesti valtion turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita. Lisäksi ulkomaansidonnaisuudet voidaan selvittää osana turvallisuus selvitystä, kuin henkilö ollaan valitsemassa valtionhallinnon keskeisiin turvallisuus virkoihin johtavaan koulutukseen. Toimivaltainen viranomainen voi myös selvittää osana perusmuotoista henkilöturvallisuus selvitystä selvityksen kohteen suostumuksella, jos se katsoo sen olevan tarpeen selvitystä laadittaessa esille tulleiden tietojen ja selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta.

Turvallisuusselvityksissa määritellään ne tietolähteet, joista toimivaltaiset viranomaiset voivat hankkia tietoja selvityksen kohteen taustan selvittämiseksi. Tietolähteinä voivat olla viranomaisten ylläpitämät rekisterit, muut kansalliset tai toisen valtion viranomaiset sekä selvityksen kohde itse. Selvityksen kohteella on velvollisuus antaa ulkomaansidonnaisuuksistaan tiedot henkilötietolomakkeella.

Ulkomaansidonnaisuuksien arvioinnin perusteista

Ulkomaansidonnaisuuksien arvioinnista säädetään turvallisuusselvityslain 11 §:n 3 momentissa. Sen mukaan toimivaltaisen viranomaisen on selvityksen kohteen ulkomaansidonnaisuuksien merkitystä selvityksen lopputulosta harkitessaan otettava erityisesti huomioon:

1. selvityksen kohteen ulkomaansidonnaisuuksien merkitys selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta;
2. ulkomaansidonnaisuuden luonne, kesto ja jatkuvuus;
3. todennäköisyys sille, että sidonnaisuus altistaa selvityksen kohteen hyväksikäytölle, painostukselle, lahjomiselle tai muulle epäasialliselle vaikuttamiselle;
4. todennäköisyys sille, että ulkomaansidonnaisuus muulla kuin 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla on omiaan vaarantamaan selvityksen kohteen mahdollisuuksia ja kykyä huolehtia selvityksen perusteena olevaan tehtävään kuuluvista velvollisuuksista riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti.

Säännökset osoittavat sen, että ulkomaansidonnaisuudet eivät sinänsä ja yleispätevästi kuvaa henkilöiden luotettavuutta. Lainkohdassa luetelluilla harkinnassa huomioon otettavilla seikoilla voi olla arviointiprosessissa erilainen funktio prosessin eri vaiheissa.

Ulkomaansidonnaisuuksien arvioinnissa on erotettavissa kolme vaihetta. Ensiksi on kartoitettava selvityksen kohteen ulkomaansidonnaisuudet. Toisessa vaiheessa saatut tiedot eritellään arvioinnin perustaksi ottamalla huomioon ne tekijät, jotka lain mukaan on otettava arvioinnissa huomioon. Tämä merkitsee saatujen tietojen tarkempaa analysointia ja painoarvon antamista erilaisille tiedoille, mikä edellyttää erityisesti ulkomaansidonnaisuuden luonteen, keston ja jatkuvuuden selvittämistä. Kolmannessa vaiheessa arvioidaan näin syntyneen tietoaineiston pohjalta ulkomaansidonnaisuuksia turvallisuusselvityksissä säädetyllä tavalla ulkomaansidonnaisuuksista mahdollisesti aiheutuvia riskejä.

Ulkomaansidonnaisuuksia koskevien tietojen erittelyn perustana on turvallisuusselvityslain 11 §:n 3 momentin säännökset tietojen arvioinnista. Ulkomaansidonnaisuuksis-

ta on selvitettävä sidonnaisuuksien luonne, kesto ja jatkuvuus sekä todennäköisyys epäasialliselle vaikuttamiselle ja riippumattomuuden ja luotettavuuden vaarantumiselle siinä tehtävässä, jota varten selvitys tehdään.

Ulkomaansidonnaisuuksia voidaan siten eritellä sen mukaan

1. mihin valtioihin tai ulkomaisiin tahoihin sidonnaisuuksia on,
2. minkä tyyppisiä sidonnaisuudet ovat,
3. missä yhteydessä ja millä tavalla sidonnaisuudet ovat syntyneet,
4. miten kiinteitä ja intensiivisiä sidonnaisuudet ovat,
5. kuinka pitkään sidonnaisuudet ovat jatkuneet,
6. ovatko sidonnaisuudet edelleen voimassa,
7. missä yhteydessä ja millä tavalla sidonnaisuudet ovat päättyneet,
8. miten sidonnaisuudet mahdollisesti tulevaisuudessa jatkuvat tai muuttuvat,
9. onko henkilön toiminnassa tai olosuhteissa sellaisia piirteitä, jotka erityisesti kasvattavat riskiä epäasialliseen vaikuttamiseen tai riippumattomuuden tai luotettavuuden vaarantumiseen.

Laissa ei ole lueteltu tyhjentävästi arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja, mikä korostaa tapauskohtaisen arvioinnin merkitystä. Olosuhteiden ja ihmisten käyttäytymismallien erilaisuus rajoittavat mahdollisuuksia luoda kaikissa tapauksissa toimivia kriteereitä sekä niiden tarkempia soveltamisohjeita.

Arviointikriteerilautakunnan keskeisimmät kannanotot ja suositukset

Arviointikriteerilautakunnan tulkintasuositukset perustuvat turvallisuus selvityslain asiaa koskeviin säännöksiin, muuhun lainsäädäntöön sekä yleisiin laintulkintaperiaatteisiin.

Toisen valtion kansalaisuus

Toisen valtion kansalaisuutta arvioitaessa tulisi ottaa huomioon, että toisen valtion kansalaisuus ei itsessään välttämättä merkitse henkilöstä aiheutuvaa turvallisuusriskiä ja siten aiheuta tarvetta ilmoittaa asiasta kirjallisesti selvityksen hakijalle.

Kansalaisuuden perustuminen hakemusmenettelyyn voi edellyttää usein erilaisten vaatimusten kuten asumis- ja kielitaitovaatimusten täyttymistä, jotka osoittavat henkilöllä olevan siteet kyseiseen valtioon. Tämän vuoksi kansalaisuuden merkitys arvioinnissa voi olla näissä tilanteissa suurempi kuin suoraan lainsäädännön perusteella määräytyneen kansalaisuuden ollessa kysymyksessä.

Jos henkilöllä on sellaisen toisen valtion kansalaisuus, joka on demokraattinen oikeusvaltio, kaksoiskansalaisuudella yksistään ei vahvan pääsäännön mukaan tulisi olla merkitystä.

Sillä, minkä toisen valtion kansalaisuudesta on kysymys, voi olla merkitystä, jos toisen valtion kansalaisuudesta johtuu sellaisia velvoitteita, jotka voivat olla ristiriidassa selvityksen perusteena olevasta tehtävästä johtuvien velvoitteiden kanssa. Merkitystä voidaan tapauskohtaisesti antaa myös sille, että henkilöllä on aikaisemmin ollut toisen valtion kansalaisuus.

Arvioinnissa merkitystä voi tapauskohtaisesti olla sillä, kuinka aktiivisesti henkilö hyödyntää toisen valtion kansalaisuuteen perustuvia oikeuksiaan. Käytännön syistä johtuvien oikeuksien käyttämistä, kuten passin käyttöä viisumimenettelyn välttämiseksi ei välttämättä tulisi pitää kirjallisen ilmoittamisen kynnyksen ylittämistä puoltavana seikkana.

Yhteydet toisen valtion yrityksiin ja yhteisöihin sekä toisen valtion kansalaisiin

Selvityksen kohteen sellaiset yhteydet, joilla on erityistä merkitystä suoraan ja merkittävässä määrin henkilön taloudelliseen asemaan tai muuten henkilön tilanteeseen, voivat lisätä riskiä selvityksen kohteen joutumisesta epäasiallisen vaikuttamisen kohteeksi ja voivat ylittää kirjallisen ilmoittamisen kynnyksen etenkin, jos selvityksen kohde voisi työtehtävissään myötävaikuttaa kyseistä yritystoimintaa edistävästi.

Selvityksen lopputulokseen voi tapauskohtaisesti vaikuttaa myös se, missä valtiossa yritys- tai yhdistystoiminta tapahtuu tai minkä valtion kansalaisia niiden johtohenkilöt ovat. Sen sijaan pelkästään se seikka, että henkilö omistaa esimerkiksi vähäisessä määrin osakkeita toisessa valtiossa kotipaikkaansa pitävästä yhtiöstä, ei vahvan pääsäännön mukaan ole kirjallista ilmoittamista puoltava seikka.

Selvityksen kohteen sidonnaisuus sellaiseen laissa määriteltyyn läheiseen, joka on toisen valtion kansalainen puoltaa kirjallisen ilmoituksen tekemistä, jos läheinen voi asuinpaikkansa ja muiden olosuhteidensa vuoksi olla suojaton sellaisia toimijoita vastaan, jotka voivat esimerkiksi kiristämällä, uhkaamalla tai muutoin epäasiallisin keinoin vaikuttaa selvityksen kohteeseen ja joiden tarkoituksiperät voivat muodostaa riskin Suomen turvallisuuseduille. Huomiota on kuitenkin kiinnitettävä siihen, onko selvityksen kohteen ja läheisen suhde myös käytännössä sellainen, että sen avulla selvityksen kohteeseen voidaan vaikuttaa.

Selvityksen kohteen sidonnaisuus sellaisiin muihin henkilöihin, jotka ovat toisen valtion kansalaisia voi ylittää kirjallisen ilmoittamisen kynnyksen, jos kysymys on sellaisista yhteyksistä toisen valtion edustajiin, jotka voivat olla merkinä pyrkimyksestä värvätä henkilö vakoilutehtäviin. Sama koskee sellaisia yhteyksiä toisen valtion edustajaan tai kansalaiseen, joissa esiintyy normaalia laajempaa ja yksityiskohtiin menevää kiinnostusta selvityksen kohteen virkatehtäviin tai normaalia avokätisempää vieraanvaraisuutta tai taloudellisten etujen tarjoamista.

Ulkomaansidonnaisuuksien kesto ja jatkuvuus

Ulkomaansidonnaisuuden kestoa ja jatkuvuutta arvioitaessa on selvitettävä sitä tarkemmin sidonnaisuuden luonnetta, mitä pitempiaikaisesta ja kiinteämmästä sidonnaisuudesta on kysymys. Lyhytaikaisten, vain muutamia vuosia jatkuneen sidonnaisuuden kirjallisen ilmoittamisen kynnyks voi ylittyä, jos toisen valtion edustaja tai kansalainen on osoittanut erityistä ja tavanomaisesta kanssakäymisestä poikkeavaa kiinnostusta selvityksen kohteen työtehtäviin tai osoittaa hänelle epätavallisen anteliaasta vieraanvaraisuutta tai muuta asianomaisten henkilöiden välisen suhteen ja olosuhteiden kannalta erityistä ja poikkeavaa huomiota.

Ulkomaansidonnaisuuden merkitys suhteessa selvityksen perusteena olevaan tehtävään

Turvallisuusselvityslain 11 §:n 3 momentin mukaan arvioinnissa on erityisesti otettava huomioon selvityksen perusteena oleva tehtävä. Tehtävisidonnaisuus on turvallisuusselvityslain keskeinen periaate. Kysymys on sen arvioimisesta, minkälaisia turvallisuusriskejä henkilöstä voi aiheutua juuri kyseisessä tehtävässä.

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että ulkomaansidonnaisuuksien merkitystä harkittaessa on tarpeen eritellä ja arvioida ulkomaansidonnaisuuksia suhteessa niihin vaikutusmahdollisuuksiin ja toimivaltuuksiin, jotka selvityksen kohteella tosiasiallisesti on työtehtävissään. Huomiota on kiinnitettävä erityisesti siihen, miten ja kuinka laajasti selvityksen kohde voi asianmukaisten turvallisuusjärjestelyjen puitteissa tosiasiallisesti vaarantaa selvityksen perusteena olevia suojattavia etuja. Turvallisuusviranomaisten keskeisissä tehtävissä ja toimivaltuuksiltaan laajoissa tehtävissä tavanomaisuudesta poikkeavat ulkomaansidonnaisuudet ylittävät vahvan pääsäännön mukaan kirjallisen ilmoittamisen kynnyksen. Sama koskee valtion johdon päätöksentekoa välittömästi palvelevissa avustajatehtävissä toimivia.

Ulkomaansidonnaisuudesta johtuva todennäköisyys epäasialliselle vaikuttamiselle ja muulle luotettavuuden ja riippumattomuuden vaarantumiselle

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että mitä tärkeämmästä sidonnaisuudesta selvityksen kohteen kannalta on kysymys ja mitä enemmän sillä on vaikutusta henkilön tilanteeseen ja olosuhteisiin, sitä enemmän sitä voidaan hyödyntää vaikuttamisen keinona.

Jos ulkomaansidonnaisuus perustuu toisen valtion kansalaisuuteen tai siellä asuvaan selvityksen kohteelle merkitykselliseen läheiseen, epäasiallisen vaikuttamisen todennäköisyys on voimakkaasti riippuvainen siitä, mikä on toisen valtion toimintaympäristö ja minkälaiset ovat valtiollisten toimijoiden toimintatavat ja kyseisen valtion lainsäädännöstä johtuvat Suomen laeista poikkeavat velvoitteet, jotka ovat selvityksen perusteena olevan tehtävän riippumattoman ja luotettavan hoitamisen kanssa ristiriidassa.

Selvityksen kohteen haastattelussa voidaan selvittää henkilön omaan suhtautumista ja turvallisuustietoisuutta sekä käyttää näin saatuja tietoja turvallisuusselvityksen lopputulosta harkittaessa.

Ulkomaansidonnaisuudesta johtuva epäasiallisen vaikuttamisen todennäköisyys on yleisesti arvioituna suurempi kysymyksen ollessa keskeisissä turvallisuusviranomaisten tehtävissä ja toimivaltuuksiltaan tai käyttöoikeuksiltaan laajoissa tehtävissä toimivista samoin kuin henkilöistä, jotka toimivat valtionjohdon päätöksentekoa välittömästi palvelevissa tehtävissä, koska mainituissa tehtävissä toimiviin kohdistuu toisten valtioiden tavanomaista suurempi mielenkiinto.

Menettelystä

Oikeusturvasta ja selvityksen kohteen kuulemisesta

Turvallisuusselvityksessä ei yleensä suoraan päätetä kenenkään oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta. Turvallisuusselvityksissä on erityissäännökset selvityksen kohteen tiedonsaantioikeuksista ja huomautusoikeudesta.

Arviointikriteerilautakunta toteaa, että muutoksenhakuoikeutta ja tietojen saantioikeutta koskevien rajoitusten ja turvallisuusselvityksen suuren tosiasiallisen merkityksen vuoksi hyvän hallinnon perusteilla ja ennakollisella oikeusturvalla on turvallisuusselvityksen menettelyssä korostunut merkitys.

Haastattelu

Haastattelu voidaan tehdä toimivaltaisen viranomaisen päätöksellä tarvittaessa kaikissa henkilöturvallisuusselvityksissä.

Haastattelussa voidaan kysyä selvityksen kohteen yleisistä olosuhteista, ulkomailla oleskelusta ja hänen suhteistaan muiden maiden kansalaisiin sekä muista sellaisista seikoista, joilla on erityistä merkitystä arvioitaessa hänen luotettavuuttaan selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta. Kysymys on sellaisten seikkojen selvittämisestä, joilla voi olla vaikutusta siihen, voiko henkilö hoitaa tehtävänsä lojaalisti ja asiaan-kuuluvalla tavalla.

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että haastattelu on ulkomaansidonnaisuuksien selvittämisessä suositeltavaa aina, kun kysymys on laajasta henkilöturvallisuusselvityksestä tai selvityksen kohteella on sellaisia ulkomaansidonnaisuuksia, jotka ovat tehtävänhoidon kannalta merkityksellisiä. Haastattelusta kieltäytyminen ilman perusteltua syytä voidaan tulkita turvallisuusselvityksessä tarvittavan suostumuksen peruuttamisena.

Selvityksen kohteen huomautusoikeudesta ja oikeudesta lisätietojen toimittamiseen

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että ulkomaansidonnaisuuksien selvittämisessä on selvityksen kohteelle asianmukaista varata tilaisuus tietojen täydentämiseen etenkin silloin, kun selvitystä tai sitä tukevaa aineistoa ei ole annettavissa haastattelutilanteissa.

Selvityksen kohteen velvollisuus ilmoittaa muutoksista

Arviointikriteerilautakunta suosittaa, että toimivaltaiset viranomaisethuolehtivat siitä, että ulkomaansidonnaisuuksia koskevien selvitysten kohteet saavat menettelyn aikana tiedon velvollisuudestaan ilmoittaa muuttuneista ulkomaansidonnaisuuksistaan sekä esimerkkejä seikoista, joista ilmoitus on tarpeen tehdä. Arviointikriteerilautakunta suosittaa myös, että soveltamiskäytännön vakiinnuttua toimivaltaiset viranomaiset laativat yhteistyössä tarkemmat ohjeet ilmoitusvelvollisuuden aiheuttavista tapahtumista ja seikoista.

Selvityksen ja seurannan lopputuloksesta ilmoittaminen

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että jos ulkomaansidonnaisuuksien selvittämisessä ei ole tullut lainkaan esille ulkomaansidonnaisuuksia tai ulkomaansidonnaisuuksilla ei katsota olevan vaikutusta selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta, selvityksen hakijalle ilmoitetaan, että selvityksessä ei ole tullut esiin sellaista, jolla voisi olla vaikutusta tehtävän hoitamiseen. Jos turvallisuusselvitysmenettelyssä on tullut esiin sellaisia tietoja, joilla voi olla vaikutusta tehtävän hoitamiseen, kirjallisessa ilmoituksessa annetaan tieto ulkomaansidonnaisuudesta (ulkomaansidonnaisuuden syntymisen peruste ja laatu) sekä seikoista, jotka altistavat selvityksen kohteen laissa tarkoi-

tetulla tavalla ulkopuoliselle vaikuttamiselle. Jos henkilöllä on ulkomaansidonnaisuuksia, mutta niiden arviointiin selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta ei ole edellytyksiä, hakijalle ilmoitetaan, ettei selvityksen laatimiselle näiltä osin ole edellytyksiä.

Lautakunta suosittaa, että kirjallisen ilmoituksen tekemistä selvityksen kohteen ulkomaansidonnaisuuksistaan antaman ilmoituksen johdosta harkitaan samalla tavalla kuin turvallisuusselvityksen lopputulosta yleisesti harkitaan. Samoin suositetaan, että turvallisuusselvitysrekisterin käyttöönotossa ja sitä koskevassa koulutuksessa tulisi huolehtia viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa rekisteriin tiedot niistä henkilöistä, jotka on otettu palvelukseen käyttämällä turvallisuusselvitysrekisteristä saatua tietoa.

Ulkomaansidonnaisuuksien selvittäminen toimivaltaisen viranomaisen päätöksellä

Arviointikriteerilautakunta pitää tärkeänä, että toimivaltaiset viranomaiset käyttävät resurssiensa sallimissa rajoissa mahdollisuudet ottaa ulkomaalaissidonnaisuuksien selvittämisen piiriin muitakin kuin laissa nimenomaisesti määritellyjä tehtäviä ja että ulkomaansidonnaisuuksia selvitetään tarpeen mukaan myös sellaisissa yrityksissä, jotka ovat Suomen kansantalouden, huoltovarmuuden ja kriittisen infrastruktuurin kannalta keskeisiä ja joihin voi kohdistua yritysvakoilua. Päätöksen perusteella laaditut ulkomaansidonnaisuuksia koskevat selvitykset olisi tärkeätä kirjata toimivaltaisten viranomaisten asianhallintajärjestelmiin siten, että tietoja voidaan käyttää menettelyn laajentamista koskevan lainsäädännön kehittämisen tarpeen arvioinnissa.

6 SAMMANDRAG

Säkerhetsutredningsförfarandet och det allmänna syftet med tolkningsrekommendationerna

Syftet med säkerhetsutredningsförfarandet är att förebygga speciellt sådana lagstridiga gärningar som kan äventyra centrala och viktiga allmänna intressen eller enskilda ekonomiska intressen av synnerligen stor betydelse. Detta syfte förverkligas genom att utreda bakgrunden av sådana personer som genom sin verksamhet i sina arbetsuppgifter kan äventyra dessa intressen eller skyddet för dem.

Säkerhetsutredning av person kompletterar övriga säkerhetsarrangemang och ansökan om säkerhetsutredning görs i regel av den myndighet (sökande) som tänker anställa personen i fråga till ett anställningsförhållande. En säkerhetsutredning förutsätter alltid att den som utredningen gäller har gett sitt samtycke.

Den behöriga myndigheten (skyddspolisen eller Huvudstaben) skaffar uppgifterna om den som utredningen gäller ur tillgängliga register. Genom en prövning av dessa uppgifter ska den behöriga myndigheten fastställa utredningens resultat. Vid prövningen är det fråga om att bedöma vilken risk uppgifterna om den som utredningen gäller kan anses medföra för skyddet för de intressen som ligger till grund för säkerhetsutredningen.

Sökanden kan informeras om utredningens resultat muntligt, om det under utredningen inte har framkommit något sådant som den behöriga myndigheten anser vara av betydelse med tanke på tillförlitligheten hos den som utredningen gäller. Sökanden underrättas skriftligt om sådana omständigheter som den behöriga myndigheten anser kan vara av betydelse med tanke på tillförlitligheten hos den som utredningen gäller.

Nämnden för bedömningskriterier som inrättats med stöd av säkerhetsutredningslagen ska ge allmänna tolkningsrekommendationer om lagens tillämpning till de behöriga myndigheterna som svarar för säkerhetsutredningsförfarandet för att stöda deras beslutsfattande och för att främja en enhetlig och konsekvent tolkningspraxis. Nämnden

dens tolkningsrekommendationer är inte formellt bindande för de behöriga myndigheterna.

Internationellt samarbete och behovet att bedöma utländska bindningar

Nämnden för bedömningskriterier behandlar i sin andra tolkningsrekommendation kriterierna för bedömningen av utländska bindningar vid säkerhetsutredningar. I rekommendationen betonar nämnden den allmänna betydelsen av internationellt samarbete för Finland: arbete utomlands och internationella uppdrag är numera en naturlig del av karriärutvecklingen.

Genom de ändringar som gjorts i säkerhetsutredningslagen har utredning av utländska bindningar tydligare än förut lyfts fram som en del av säkerhetsutredningsförfarandet. Med utländska bindningar avses uppgifter om vilka bindningar utredningsobjektet har till en annan stat samt till dess medborgare och sammanslutningar. Sådana är bl.a. nuvarande och tidigare medborgarskap, verksamhet i en annan stats tjänst samt deltagande i näringsverksamhet i en annan stat och förmögenhet i den samt kontakter med en annan stats medborgare.

Utländska bindningar kan uppkomma på olika grunder (t.ex. på grund av medborgarskap, genom vänskapsförhållanden med medborgare i en annan stat under vistelsen utomlands eller till följd av arbetsuppgifterna). Utländska bindningar utreds enbart i fråga om personer som ska sköta arbetsuppgifter som är kritiska med tanke på samhällets säkerhet. Genom att utreda utländska bindningar strävas det efter att förebygga en annan stats eller andra instansers försök att utsätta någon för osaklig påverkan eller att få information.

Risken i samband med utländska bindningar beror på att en person på grund av dessa bindningar kan utsättas för påtryckning, mutor eller annars övertalas att handla på ett sätt som är ägnat att äventyra de intressen som skyddas genom säkerhetsutredningslagen.

Utredning av utländska bindningar

En persons utländska bindningar kan utredas som en del av en omfattande säkerhetsutredning av person samt i de fall som anges i lagen som en del av en normal säkerhetsutredning av person. Säkerhetsutredningsförfarandet omfattar sådana uppgifter där den som sköter uppgiften får rätt att annat än tillfälligt hantera uppgifter som ska säkerhetsklassificeras på de högsta skyddsnivåerna eller annars på ett betydande sätt kan äventyra allmänna intressen, speciellt statens säkerhet, försvaret eller Finlands internationella förbindelser. Utländska bindningar kan utredas som en del av säkerhetsutredningen också då en person ska antas till utbildning för de mest centrala

säkerhetstjänsterna inom statsförvaltningen. Den behöriga myndigheten kan med samtycke av utredningsobjektet utreda utländska bindningar också om den anser att detta behövs på grund av information som framkommit vid utredningen och på grund av det uppdrag som föranleder utredningen.

I säkerhetsutredningslagen anges vilka informationskällor de behöriga myndigheterna får använda för att utreda utredningsobjektets bakgrund. Information kan hämtas från register som förs av myndigheter, från andra myndigheter i hemlandet eller i andra stater samt från den person som utredningen gäller. Den person som säkerhetsutredningen gäller ska lämna uppgifter om sina utländska bindningar på blanketten för personuppgifter.

Grunderna för bedömningen av utländska bindningar

Bestämmelser om bedömningen av utländska bindningar finns i 11 § 3 mom. i säkerhetsutredningslagen. Enligt lagen ska den behöriga myndigheten vid bedömningen av utredningens resultat i fråga om betydelsen av de utländska bindningarna till den som utredningen gäller särskilt fästa vikt vid

1. betydelsen av personens utländska bindningar med tanke på det uppdrag som föranleder utredningen,
2. de utländska bindningarnas karaktär, varaktighet och kontinuitet,
3. sannolikheten för att bindningarna utsätter personen för risk att bli utnyttjad eller utsatt för påtryckningar, mutförsök eller annan osaklig påverkan,
4. sannolikheten för att de utländska bindningarna på något annat sätt än vad som avses i 3 punkten är ägnade att äventyra personens möjligheter och förmåga att på ett oberoende och också annars tillförlitligt sätt sköta sina förpliktelser i det uppdrag som föranleder utredningen.

Av bestämmelserna framgår att de utländska bindningarna inte i sig och på ett allmängiltigt sätt beskriver en persons tillförlitlighet. Omständigheterna som enligt lagrummet ska beaktas vid bedömningen kan ha olika funktioner i de olika skedena av bedömningsprocessen.

Bedömningen av utländska bindningar kan delas in i tre skeden. I det första skedet kartläggs utredningsobjektets utländska bindningar. I det andra skedet klassificeras uppgifterna som hämtats in i kartläggningen efter de omständigheter som enligt lag ska beaktas vid bedömningen. Detta betyder att det görs en mer detaljerad analys av uppgifterna som hämtats in och bestäms vilken vikt de har med tanke på bedömningen. I fråga om detta är det speciellt viktigt att utreda de utländska bindningarnas karaktär, varaktighet och kontinuitet. I det tredje skedet bedöms utifrån informations-

materialet som bildats i de två första skedena på det sätt som anges i säkerhetsutredningslagen de potentiella riskerna som de utländska bindningarna medför.

Klassificeringen av uppgifterna om utländska bindningar ska basera sig på bestämmelserna om bedömningen av utländska bindningar i 11 § 3 mom. i säkerhetsutredningslagen. Omständigheter som ska utredas är de utländska bindningarnas karaktär, varaktighet och kontinuitet samt sannolikheten för att utredningsobjektet på grund av dem utsätts för osaklig påverkan eller för att bindningarna äventyrar utredningsobjektets oberoende och tillförlitlighet i det uppdrag som föranleder utredningen.

De utländska bindningarna kan klassificeras enligt följande:

1. vilka stater eller utländska instanser utredningsobjektet har bindningar till,
2. vilken slags bindningar det är fråga om,
3. i vilka sammanhang och på vilket sätt bindningarna har uppkommit,
4. hur fasta och intensiva bindningarna är,
5. hur länge bindningarna har varat,
6. om bindningarna fortfarande är aktuella,
7. i vilket sammanhang och på vilket sätt bindningarna har upphört,
8. hur bindningarna eventuellt fortsätter eller förändras i framtiden,
9. om det i utredningsobjektets verksamhet eller förhållanden finns sådana egenskaper, som särskilt ökar risken för osaklig påverkan eller som kan äventyra personens oberoende eller tillförlitlighet.

Bestämmelsen om omständigheterna som ska beaktas vid bedömningen är inte uttömmande, vilket framhäver betydelsen av prövning från fall till fall. Skillnaderna i förhållandena och människors beteendemönster begränsar möjligheterna att fastställa allmängiltiga kriterier och mer detaljerade tillämpningsanvisningar.

Nämndens viktigaste ställningstaganden och rekommendationer

Nämnden för bedömningskriterier har i sina rekommendationer utgått från vad som föreskrivs om utländska bindningar i säkerhetsutredningslagen och annan lagstiftning samt de allmänna lagtolkningsprinciperna.

Medborgarskap i en annan stat

Vid bedömningen bör det beaktas att medborgarskap i en annan stat inte i sig nödvändigtvis betyder att personen i fråga medför en säkerhetsrisk och är därmed inte automatiskt en uppgift som sökanden måste underrättas om.

Om medborgarskapet grundar sig på ansökan förutsätter det ofta att personen i fråga uppfyller olika krav som gäller bl.a. språkkunskaper och boende och som visar att han eller hon har band till staten i fråga. Därför kan medborgarskap som baserar sig på ansökan vara av större betydelse vid bedömningen av utländska bindningar än sådana fall där medborgarskapet fastställs direkt med stöd av lagstiftningen.

Om utredningsobjektet är medborgare i en demokratisk rättsstat, borde dubbelt medborgarskap i princip inte ha någon betydelse vid bedömningen.

Vilken stat utredningsobjektet är medborgare i kan vara av betydelse, om medborgarskapet i denna stat innebär sådana skyldigheter som kan stå i konflikt med förpliktelserna i det uppdrag som föranleder utredningen. I vissa fall kan även tidigare medborgarskap i en annan stat vara av betydelse.

Vid bedömningen kan det också vara av betydelse hur aktivt utredningsobjektet utövar de rättigheter som grundar sig på hans eller hennes medborgarskap i en annan stat. Utövandet av dessa rättigheter av praktiska skäl, t.ex. användning av pass för att undvika visumförfarande, bör inte nödvändigtvis anses tala för en skriftlig underrättelse.

Kontakter med en annan stats företag och sammanslutningar samt en annan stats medborgare

Sådana kontakter som direkt och på ett betydande sätt är av särskild betydelse för utredningsobjektets ekonomiska ställning eller andra förhållanden, kan öka risken för att den som utredningen gäller blir utsatt för osaklig påverkan och kan tala för en skriftlig underrättelse, speciellt om utredningsobjektet i sina arbetsuppgifter skulle kunna bidra till att främja till exempel en viss företagsverksamhet.

Utredningens resultat kan i vissa fall påverkas av i vilken stat företags- eller företagsverksamheten drivs eller vilkens stats medborgare ledningen i dem är. Däremot enbart det, att en person äger ett begränsat antal aktier i ett företag som har sitt säte i en annan stat, ska inte i princip anses tala för en skriftlig underrättelse.

Utredningsobjektets bindningar till en sådan i lagen avsedd närstående som är medborgare i en annan stat kan tala för en skriftlig underrättelse, om denna närstående på grund av sin bostadsort och andra förhållanden kan vara oskyddad mot aktörer, vilka kan utsätta utredningsobjektet till exempel för utpressning, hot eller annan osaklig påverkan och vilkas avsikter kan utgöra en risk för Finlands säkerhetsintressen. Uppmärksamhet bör dock fästas vid att utreda om utredningsobjektets och den när-

stående personens förhållande också i praktiken är sådant, att det ger möjlighet att utsätta utredningsobjektet för påverkan.

Utredningsobjektets kontakter med andra personer som är medborgare i en annan stat kan tala för en skriftlig underrättelse, om det är fråga om sådana kontakter med representanter för en annan stat som kan tyda på försök att värva en person för spionuppdrag. Detsamma gäller sådana kontakter med en person som representerar eller är medborgare i en annan stat, där det förekommer ovanligt stort och detaljerat intresse för utredningsobjektets tjänsteuppdrag eller ovanligt generös gästvänlighet eller erbjudande av ekonomiska fördelar.

De utländska bindningarnas varaktighet och kontinuitet

När det gäller de utländska bindningarnas karaktär, varaktighet och kontinuitet är utgångspunkten att ju fastare och långvarigare de är, desto mer detaljerat ska de utredas. Kortvariga bindningar, som varat enbart några år, kan ge upphov till en skriftlig underrättelse, om en person som representerar eller är medborgare i en annan stat har visat speciellt eller ovanligt stort intresse för utredningsobjektets arbetsuppgifter eller visat ovanligt generös gästvänlighet eller annan uppmärksamhet som med tanke på relationen mellan dessa personer inte kan anses vara vanligt och normalt.

Betydelsen av de utländska bindningarna med tanke på det uppdrag som föranleder utredningen

Enligt 11 § 3 mom. i säkerhetsutredningslagen ska det vid bedömningen särskilt fästas vikt vid det uppdrag som föranleder utredningen. Säkerhetsutredningslagen bygger på principen om ändamålsbundenhet. Det är alltså fråga om att bedöma vilka säkerhetsrisker en person kan ge upphov till i uppdraget som föranleder utredningen.

Nämnden för bedömningskriterier anser att man vid prövningen av betydelsen av de utländska bindningarna bör klassificera och bedöma bindningarna i förhållande till de befogenheter och möjligheter att påverka som utredningsobjektet i verkligheten skulle ha i sina arbetsuppgifter. Uppmärksamhet ska fästas speciellt vid hur och i vilken omfattning utredningsobjektet inom ramen för andra behöriga säkerhetsarrangemang i verkligheten kunde äventyra de intressen som skyddas genom säkerhetsutredningsförfarandet. När det gäller centrala uppgifter hos säkerhetsmyndigheterna samt uppgifter som ger omfattande befogenheter, ska utländska bindningar som avviker från det normala i regel anses tala för en skriftlig underrättelse. Detsamma gäller personer som i sina arbetsuppgifter direkt biträder statsledningens beslutsfattande.

Sannolikheten för att utredningsobjektet utsätts för osaklig påverkan eller att dennes oberoende och tillförlitlighet äventyras på grund av utländska bindningar

Nämnden för bedömningskriterier anser att ju viktigare den utländska bindningen är för utredningsobjektet och ju mer den kan påverka utredningsobjektets situation och förhållanden, desto större möjligheter finns det att utnyttja den för påverkan.

Om den utländska bindningen grundar sig på medborgarskap i en annan stat eller på en för utredningsobjektet betydelsefull närstående som bor i denna stat, är sannolikheten för osaklig påverkan i hög grad beroende av hurdan verksamhetsmiljö den andra staten har, hurdana verksamhetssätt de nationella aktörerna tillämpar och om det i staten i fråga finns sådana lagstadgade skyldigheter som avviker från den finska lagstiftningen och som står i konflikt med en oberoende och tillförlitlig skötsel av det uppdrag som föranleder utredningen.

Utredningsobjektet kan intervjuas för att utreda dennes egen inställning och medvetenhet om säkerhetsfrågor. Informationen som fås genom intervjun kan utnyttjas vid prövningen av resultatet av utredningen.

Allmänt taget är sannolikheten för osaklig påverkan på grund av utländska bindningar större när det gäller centrala uppgifter hos säkerhetsmyndigheterna och uppgifter som ger omfattande befogenheter eller behörighet samt när det gäller personer som i sina arbetsuppgifter direkt biträder statsledningens beslutsfattande, eftersom andra stater kan ha ett större intresse för personer som sköter dessa uppgifter.

Förfarandet

Rättsskydd och hörande av utredningsobjektet

Vid säkerhetsutredning fattas det i regel inte beslut som direkt påverkar andras intressen, rättigheter eller skyldigheter. I säkerhetsutredningslagen ingår särskilda bestämmelser om utredningsobjektets rätt till information och anmärkningsrätt.

Nämnden för bedömningskriterier konstaterar att med tanke på begränsningarna som gäller rätten att söka ändring och rätten att få information samt säkerhetsutredningens stora faktiska betydelse är det speciellt viktigt att iaktta grunderna för god förvaltning och trygga preventivt rättsskydd vid säkerhetsutredningsförfarandet.

Intervju

I alla säkerhetsutredningar av person kan man på den behöriga myndighetens beslut vid behov intervjua utredningsobjektet.

I intervjun kan det frågas om utredningsobjektets situation i allmänhet, vistelse utomlands och relationer till medborgare i andra länder samt om andra omständigheter som är av särskild betydelse för bedömningen av hans eller hennes tillförlitlighet med tanke på de arbetsuppgifter som föranleder utredningen. Det är fråga om att utreda sådana omständigheter som kan inverka på personens förmåga att sköta sitt uppdrag på ett lojalt och behörigt sätt.

Nämnden för bedömningskriterier rekommenderar att man vid utredning av utländska bindningar använder möjligheten till intervju alltid när det är fråga om en omfattande säkerhetsutredning av person eller när utredningsobjektet har sådana utländska bindningar som kan anses vara av betydelse för skötseln av uppdraget. Om den som utredningen gäller utan giltig orsak vägrar att bli intervjuad kan detta tolkas som återtagande av det samtycke som förutsätts för säkerhetsutredning.

Utredningsobjektets anmärkningsrätt och rätt att lämna in tilläggsuppgifter

Nämnden för bedömningskriterier anser att det vid utredning av utländska bindningar är sakligt att reservera utredningsobjektet möjlighet att komplettera sina uppgifter, speciellt om det inte är möjligt att lämna in behövlig tilläggsutredning eller material som stöder den i samband med intervjun.

Utredningsobjektets skyldighet att anmäla förändrade uppgifter

Nämnden för bedömningskriterier rekommenderar att de behöriga myndigheterna ser till att de vars utländska bindningar utreds vid en säkerhetsutredning under förfarandet informeras om deras skyldighet att anmäla om förändringar i de utländska bindningarna och att myndigheterna genom exempel förtydligar vilka omständigheter som bör anmälas. Nämnden för bedömningskriterier rekommenderar också att de behöriga myndigheterna tillsammans ska utarbeta närmare anvisningar om vilka händelser och omständigheter som bör anmälas när det har skapats en etablerad tillämpningspraxis.

Meddelande av utredningens och uppföljningens resultat

Nämnden för bedömningskriterier anser att om det vid utredning av utländska bindelser inte har framkommit några utländska bindningar över huvud taget eller om de utländska bindningarna inte anses vara av betydelse med tanke på det uppdrag som föranleder utredningen, ska den som ansökt om utredningen meddelas att det vid utredningen inte har framkommit något sådant som skulle inverka på skötseln av uppdraget. Om det vid säkerhetsutredningsförfarandet har framkommit sådana uppgifter som kan inverka på skötseln av uppdraget, ska sökanden underrättas skriftligt om den utländska bindningen (grunden till uppkomsten av den utländska bindningen och dess karaktär) samt de omständigheter som kan göra den som utredningen gäller mottaglig för extern påverkan på det sätt som avses i lagen. Om den som utredningen gäller har utländska bindningar, men det inte finns förutsättningar att bedöma dem med hänsyn till det uppdrag som föranleder utredningen, ska sökanden underrättas om att det inte finns förutsättningar att göra utredningen till denna del.

Nämnden rekommenderar att behovet att skriftligt underrätta sökanden om utredningsobjektets anmälan om förändringar i de utländska bindningarna prövas på samma sätt som resultatet av säkerhetsutredningen i allmänhet prövas. Det rekommenderas också att man vid ibruktagandet av registret över säkerhetsutredningar och i utbildningen som gäller det lyfter fram myndighetens skyldighet att till registret lämna uppgift om beslut att anställa en person med stöd av information som har hämtats ur registret över säkerhetsutredningar.

Utredning av utländska bindningar på den behöriga myndighetens beslut

Nämnden för bedömningskriterier anser det vara viktigt att de behöriga myndigheterna enligt sina resurser använder möjligheten att fatta beslut om att utreda utländska bindningar även i fråga om andra än de uppdrag som uttryckligen anges i lag och att utländska bindningar vid behov utreds även i sådana företag som är av central betydelse för Finlands samhällsekonomi, försörjningsberedskap och kritiska infrastruktur och som kan utsättas för företagsspioneri. Det är viktigt att utredningar om utländska bindningar som gjorts med stöd av ett sådant beslut registreras i de behöriga myndigheternas ärendehanteringssystem så att dessa uppgifter kan användas vid bedömningen behovet att utvidga förfarandets omfattning genom att utveckla lagstiftningen.

LIITE

Taulukko: Monikansalaisuuden syntymisen perusteista Suomessa

SYNTYMÄN PERUSTEELLA	VANHEMPI	LAPSI	HUOMAUTUS
	äiti Suomen kansalainen	Suomen kansalainen	kaksoiskansalaisuus voi perustua jo syntymähetkellä isän kansalaisuuteen
	isä Suomen kansalainen	Suomen kansalainen, jos isä aviomies tai lapsi syntyy Suomessa ja isyys vahvistettu	kaksoiskansalaisuus voi perustua jo syntymähetkellä äidin kansalaisuuteen
	isä ja äiti Suomen kansalaisia, mutta lapsi syntynyt ulkomailla	Suomen kansalainen, joka voi saada toisen valtion kansalaisuuden syntymäpaikan perusteella (esim. Kanada)	
ADOPTIO (ALLE 12 V)		Suomen kansalainen, kun lapseksi ottaminen Suomessa pätevä	kaksoiskansalaisuus riippuvainen synnyinmaan lainsäädännöstä
SYNTYMÄPAIKKA ¹²		Suomen kansalainen, jos syntynyt Suomessa eikä saa vanhemmiltaan minkään muun valtion kansalaisuutta	
	vanhemmat pakolaisina Suomessa tai saaneet suojaa kansalaisuusvaltiotaan vastaan	Suomen kansalainen, jos lapsi ei saa toisen valtion kansalaisuutta ilman ao. valtion viranomaistoimia	
LÖYTÖLAPSET JA TUNTEMATTOMIEN VANHEMPIEN LAPSET		Suomen kansalainen	jos lapsi on todettu vieraan valtion kansalaiseksi vasta sen jälkeen, kun hän on täyttänyt viisi vuotta, lapsen Suomen kansalaisuus kuitenkin säilyy.

¹² Syntynyt suomalaisella aluksella tai ilma-aluksessa= Suomessa syntynyt

SUOMEN KANSALAI-SUUS HAKEMUKSESTA	YLEISET EDELLYTYKSET kaikkien edellytysten on täyttyttävä, eräiltä osin voidaan poiketa; ks. myös alla	HUOMAUTUKSET	
	hakija on täyttänyt 18 vuotta tai avioitunut sitä ennen		
	hakija on viimeiset viisi vuotta asunut keskeytyksettä Suomessa tai hän on asunut Suomessa yhteensä seitsemän vuotta 15 ikävuoden täyttämisen jälkeen, joista viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä	kansainvälistä suojelua saavalla asumisajat ovat lyhyemmät	
	hakija ei ole syyllistynyt muulla kuin rikesakolla rangaistuun tekoon eikä häntä ole määrätty lähestymiskieltoon (nuhteettomuusedellytys)	voidaan poiketa kokonaisarvion perusteella ja hakijalle voidaan määrätä odotusaika	
	hakija pystyy luotettavasti selvittämään, miten saa toimeentulonsa		
	hakijalla on suomen tai ruotsin kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito tai näiden sijasta vastaavan tasoinen suomalaisen tai suomenruotsalaisen viittomakielen taito (kielitaitoedellytys)	voidaan poiketa esim. 65-täyttäneiden kansainvälistä suojelua saavien ja luku- ja kirjoitustaidottomien osalta	

Henkilöä *ei kansalaisteta*, vaikka hän täyttäisi kansalaistamisen edellä kuvatut edellytykset, jos on *perusteltua syytä epäillä, että kansalaistaminen vaarantaa valtion turvallisuutta tai yleistä järjestystä*, tai jos kansalaisuuden saamisen pääasiallisena tarkoituksena on hyödyntää Suomen kansalaisuuteen liittyvää etuutta ilman tarkoitusta asettua asumaan Suomeen taikka jos kansalaistaminen muusta painavasta syystä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella on vastoin valtion etua.

Monikansalaisuus voi syntyä toisen valtion lainsäädännön perusteella.

SUOMEN KANSALAIKUUS ILMOITUKSEN PERUSTEELLA		EDELLYTYKSET	HUOMAUTUKSIA
	isä Suomen kansalainen	jos syntynyt ulkomailla ja isä hänen syntyessään Suomen kansalainen ja isyys vahvistettu	
	12 vuotta täyttänyt adoptiolapsi	ainakin toinen adoptiovanhemmista Suomen kansalainen ja adoptio Suomessa pätevä	
	nuori henkilö (18 vuotta täyttänyt alle 23-vuotias)	varsinainen asunto ja koti Suomessa min.10 vuotta; jos syntynyt Suomessa, min. 6 v; aina 2 vuotta yhtäjaksoisesti ennen ilmoitusta, eikä vankeusrangaistuksia	ei saa olla vihollisvaltion kansalainen eikä saa olla menettänyt Suomen kansalaisuutta väärin tietojen antamisen vuoksi
	entinen Suomen kansalainen	jollei kansalaisuutta ole menetetty isyyden vahvistamisen kumoamisen tai väärin tietojen antamisen vuoksi	voi syntyä kaksoiskansalaisuus
	Pohjoismaan kansalainen	muun Pohjoismaan kansalainen muun kuin kansalaistamisen kautta, varsinainen koti ja asunto Suomessa min viimeiset 5 vuotta eikä vankeusrangaistuksia	voi syntyä kaksoiskansalaisuus (paitsi Norja?)

LINKIT

Turvallisuusselvityslaki (762/2015): <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20140726>

Lainvalmisteluasiakirjat:

Hallituksen esitys eduskunnalle turvallisuusselvityslaiksi sekä siihen liittyviksi laeiksi HE 57/2013 vp:

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_57+2013.pdf

Hallintovaliokunnan mietintö (HaVM 16/2014):

<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=havm+16/2014>

Perustuslakivaliokunnan mietintö (PeVL 3/2014):

<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=pevl+3/2014>

L turvallisuusselvityslain muuttamisesta (949/2017); ulkomaansidonnaisuudet:

<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2017/20170949>

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion virkamieslain 7 ja 8 c §:n ja turvallisuusselvityslain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 50/2017 VP);

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_70+2017.aspx

Hallintovaliokunnan mietintö (HaVM 23/2017 vp)

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/HaVM_23+2017.aspx

Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 33/2017 vp)

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_33+2017.aspx

Puolustusvaliokunnan lausunto (PuVL 7/2017 vp)

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PuVL_7+2017.aspx

Arviointikriteerilautakunnan aikaisemmat tulkintasuositukset:

Rikollista tekoa koskevien tietojen arvioinnista turvallisuusselvitysmenettelyssä.

Arviointikriteerilautakunnan tulkintasuosituksia 1/2017,

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79585>

Viranomaisten yleiset tiedotteet turvallisuusselvityslain soveltamisesta, henkilöturvallisuusselvityksen ja henkilöturvallisuustodistuksen antamisesta:

<http://oikeusministerio.fi/fi/index/toimintajataavoitteet/lakiensaataminen/turvallisuusselvityslaki.html>

<http://www.supo.fi/turvallisuusselvitykset/henkiloturvallisuusselvitys>

<http://puolustusvoimat.fi/asiointi/dsa-turvallisuusselvitykset>

<http://www.formin.fi/Public/default.aspx?nodeid=41940>

http://www.defmin.fi/puolustushallinto/puolustushallinnon_turvallisuustoiminta

